DIRITTO DIPLOMATICO

E

GIURISDIZIONE INTERNAZIONALE MARITTIMA

COL COMMENTO

delle disposizioni della Legge Italiana del 13 maggio 1871
sulle relazioni della Santa Sede colle Potenze straniere

DELL'AVV. CAV. PIETRO ESPERSON

PROFESSORE DI DIRITTO INTERNAZIONALE

nella R. Università di Pavia

VOLUME PRIMO

ROMA-TORINO-FIRENZE

ERMANNO LOESCHER

1872.

INTRODUZIONE

Le molteplici relazioni, politiche e commerciali, che tuttodì vanno stringendosi fra gli Stati dell'antico e del mondo moderno; l'importanza assunta dal Diritto diplomatico, che dalla costanza di siffatte relazioni deriva, oggi, più che mai, fanno sentire il bisogno di raccogliere in un corpo di dottrina tutte quelle questioni e quei principî che all'ufficio de' diplomatici hanno tratto.

Per l'immenso sviluppo preso ai nostri giorni dalla navigazione marittima, si rese inoltre anche importantissima la parte del Diritto internazionale relativa alla giurisdizione cui possono gli Stati esercitare a riguardo degli atti che continuamente seguono a bordo delle navi, sieno esse mercantili, oppure da guerra.

Di qui la ragione del presente libro, che sarà diviso in due volumi. Il primo è destinato alla trattazione del Diritto diplomatico, il quale si può dire che costituisca la procedura del Diritto internazionale (1), eccettuata

(1) « La diplomatie est au Droit international ce que la procédure est « au Droit privé; le diplomat est l'avoué de la nation » (ESCHBACH, *Introduction générale à l'étude de Droit*).

la materia de' Consolati, che formerà oggetto del secondo, unitamente alla giurisdizione internazionale marittima.

Nè chi in Italia si occupa oggidì del Diritto diplomatico, può non discorrere delle disposizioni sancite dalla legge 13 maggio 1871, sulle relazioni della Santa Sede colle Potenze straniere. Non staremo qui a discutere se, in seguito al mirabile e memorando avvenimento che, nella lunga serie delle umane generazioni, ha ben pochi e radi riscontri, alla caduta, cioè, del potere temporale de' Papi, fosse necessario, per garantire il libero esercizio del pontificato spirituale, ne' suoi rapporti coll'orbe cattolico, sottrarre siffatte relazioni all'impero del Diritto comune, pareggiando agli agenti diplomatici tanto gli Inviati de' Governi esteri presso la Santa Sede, quanto i rappresentanti di questa appo quelli; sebbene nè gli uni nè gli altri si possano più riguardare come aventi una missione diplomatica (2). Qualunque sia il giudizio che si voglia proferire su tale gravissima questione, egli è evidente che, appartenendo ora le accennate disposizioni al gius pubblico interno del regno d'Italia, come è d'uopo che vengano lealmente osservate dal Governo italiano, così del pari, presentandosene l'occasione, è giuocoforza che vi si uniformino i nostri magistrati nelle loro decisioni.

Ecco il perchè è mio intendimento, in questo primo volume, di occuparmi anzi tutto a determinare quale sia la condizione giuridica de' veri agenti diplomatici, ed indi a spiegare in qual modo debba intendersi l'accennato pareggiamento. Risolverò ad un tempo le contro-

(2) Vedi infra, *Titolo secondo, capo secondo*, § 51 e seguenti.

versie che potranno insorgere circa l'applicazione delle norme sancite in proposito dal legislatore italiano (3).

E, d'altra parte, non potendo a tali norme essere reso omaggio che in Italia, ravvisai necessario di stabilire quale, dopo la cessazione del potere temporale del Papa, sia il trattamento dovuto ai suoi Inviati presso le Potenze straniere, finchè a loro riguardo non sieno state da queste sancite delle speciali disposizioni.

Offrire pertanto alla classe di cittadini che percorre l'alta carriera diplomatica, ed anco alla magistratura, un libro che abbracci i principî che regolano sia le relazioni diplomatiche fra gli Stati, sia le relazioni della Santa Sede colle Potenze straniere, è lo scopo che io mi propongo nel presente volume.

Il secondo poi è dedicato ai consoli ed agenti consolari, nonchè a coloro che sono preposti alla direzione delle navi da guerra o mercantili.

Esso comprenderà due parti. Stabilita nella prima l'origine dei consoli e determinato il carattere di cui sono rivestiti, si discorrerà della loro nomina, della duplice loro categoria e dell'*exequatur*.

Accennate le loro prerogative, e messe a confronto con quelle degli agenti diplomatici, saranno esposte le varie disposizioni legislative in vigore appo gli Stati circa tali prerogative, o che sono state sancite da convenzioni in-

(3) È soltanto delle disposizioni concernenti le relazioni della Santa Sede colle Potenze straniere, di quelle, cioè, che si contengono nell'articolo 11 della precitata legge, che io intendo occuparmi, per la loro attinenza col Diritto diplomatico. Lascio a coloro che esclusivamente si occupano delle questioni di gius pubblico interno l'elucubrazione delle altre disposizioni sancite circa le *prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e le relazioni dello Stato con la Chiesa.*

ternazionali, ed in ispecial modo da quelle conchiuse dal Regno d'Italia colle altre nazioni.

Si farà altrettanto a riguardo delle funzioni dei consoli. Saranno perciò esaminate le disposizioni della legge consolare italiana del 28 gennaio 1866 e del relativo regolamento. Ma non essendo tali disposizioni applicabili che ai consoli italiani all'estero, sarà mia cura esporre quelle contenute nelle convenzioni consolari; affinchè ne sia dato di conoscere quali sieno in Italia gli ufficì dei consoli delle Potenze straniere.

Dopo tuttociò lo studioso sarà guidato nella disamina di tutte le disposizioni relative ai consoli portate dal Codice civile, dal Còdice di commercio e da quello della marina mercantile.

Ed infine il discorso verserà sul diritto speciale attribuito ai consoli spediti nel Levante, concernente la giurisdizione ad essi attribuita sui loro connazionali. Onde cadrà in acconcio ragionare delle varie capitolazioni stipulate dalle Potenze d'Europa coi principi musulmani; e specialmente di quanto, a riguardo di quel diritto, fu stabilito dai trattati conchiusi dal Regno d'Italia coll'Impero ottomano, colla Reggenza di Tunisi, colla Persia, colla China, col Giappone, ecc.

La seconda parte del secondo volume avrà per oggetto la giurisdizione internazionale marittima. Le questioni relative alle franchigie di cui godono tanto le navi da guerra, come le mercantili; ed altresì quelle risguardanti le prerogative, i doveri e le funzioni de'rispettivi comandanti, troveranno qui un'opportuna trattazione.

È argomento che verrà sottomesso ad esame quello che si riferisce ai reati che possono aver luogo a bordo

di un bastimento, sia che questo trovisi in alto mare, oppure nelle acque territoriali di una Potenza straniera. Si vedrà sotto qual giurisdizione cadono tali reati; e saranno sviluppate le disposizioni sancite in proposito dalla legislazione italiana e dalle convenzioni vigenti fra l'Italia e gli Stati stranieri.

In seguito dirò delle norme che devono ricevere applicazione, qualora avvenga che a bordo d'una nave chiedano asilo persone inseguìte dalla giustizia, e dei diritti che in tali emergenze competono allo Stato, nelle cui acque territoriali trovasi il bastimento, affinchè siffatte persone non si sottraggano alla giurisdizione de' suoi tribunali.

Mi occuperò altresì del caso in cui individui che trovansi sotto il peso di una procedura o di una condanna penale sieno fuggiti dalla nave a terra; ed in pari tempo della estradizione de' marini disertori.

Si farà parola, in ultimo, delle funzioni de' comandanti dei legni da guerra o mercantili, in ordine agli atti dello stato civile, e ai testamenti che possono farsi sul mare durante un viaggio, sviluppando le norme sancite dal Codice civile e dagli altri Codici.

Come si scorge di leggieri, è vastissima, oltre di essere molto ardua, la materia di cui io debbo occuparmi. E tanto più riesce ardua, in quanto è mio intendimento non solo di esporre i principî accettati dalle nazioni circa il Diritto diplomatico e la giurisdizione internazionale marittima, ma di additare pur anco quale sia il cammino da percorrere, affinchè i desiderî della scienza vengano appagati; non potendo certamente dirsi che le parti del Diritto pubblico internazionale, delle quali io imprendo ad

occuparmi, abbiano raggiunto il desiato grado di perfezionamento.

È sì difficile il cómpito al quale io mi accingo, che dubito di non poter raggiungere la desiata meta. Mi conforta però il pensiero che qualora cotesto libro riesca incompleto e inadequato allo scopo propostomi, il cortese lettore vorrà supplirvi colla sua benevolenza, attingendo alle fonti, cui spesso lo inviai, quanto manca al presente lavoro.

Pavia, maggio 1872.

PIETRO ESPERSON.

TITOLO PRIMO.

Origine delle legazioni

SOMMARIO.

1. Necessità delle legazioni.
2. Antichità della loro origine.
3. Epoca in cui da transitorie divennero permanenti.
4. Materia de' titoli successivi.

1. Le nazioni, per quanto autonome ed indipendenti, anzichè nell'isolamento, hanno d'uopo di vivere concorrendo armonicamente, comechè ciascuna con mezzi diversi, al conseguimento del fine umano, ossia allo svolgimento il più esteso, completo ed omogeneo dell'umanità. Un popolo non può segregato dagli altri acquistare grandezza e splendore, ma è indispensabile pel suo progressivo sviluppo che, sforzi, idee, trovati, produzioni, ogni cosa insomma, con lui accomunino gli altri popoli. In tal guisa soltanto è possibile il compiersi e consolidarsi del grande edifizio dello umano incivilimento.

Ecco il perchè, quantunque i popoli non sieno organizzati in un' unica società politica, tuttavia pe' vincoli di fratellanza e per la comunione d'interessi onde si trovano collegate le varie nazioni sparse nel globo, si rende necessario stabilire fra esse relazioni scambievoli onde prestarsi reciproco

aiuto e poter conseguire più facilmente il benessere di ciascuna in particolare, e di tutta intera l'umana famiglia.

Non possono perciò i popoli dispensarsi dal conferire insieme e dallo stringere alleanze pacifiche di idee e d'interessi, onde conservare e perfezionare la loro esistenza. Se non che, non è egli vero che la riunione de'sovrani per trattare associati gli affari delle nazioni, senza mediazione di altre persone, riesce cosa poco meno che impossibile? Dovendo i governi provvedere ai negozi interni, sentono il bisogno d'invocare il soccorso di mandatari a cui affidano quelli d'interesse internazionale.

2. Codesto bisogno, siccome proveniente dall'ordine naturale delle cose, fu riconosciuto anche dai popoli antichi. Risale infatti fino all'antichità l'origine delle legazioni, le quali appunto costituiscono il mezzo legale di cui si servono gli Stati per mantenere le loro pacifiche relazioni.

Ma anticamente le legazioni non erano che transitorie, come eguale indole rivestivano i rapporti onde aveano origine. Prevalea ne'popoli del mondo antico il sentimento della loro particolare esistenza, o, diremo meglio, li signoreggiava l'egoismo. Ogni popolo si raccoglieva in sè stesso; dominato dallo spirito di città, di schiatta, o di credenza, non comprendeva l'idea dell'umanità. Onde non è a stupire se le antiche nazioni vengono rappresentate dalla storia siccome isolate e nemiche le une delle altre. Di rado esse venivano a contatto fra loro, e per conseguenza non aveano d'uopo di legazioni permanenti, essendo sufficienti le transitorie per provvedere ai loro passeggieri rapporti. Soleano cioè i governi, ogni volta che vi fossero interessi reciproci a regolare, scegliere i loro legati, il cui ufficio cessava, appena definito l'affare, la cui trattazione era stata ad essi affidata.

3. Moltiplicate essendosi a poco a poco le relazioni fra gli Stati, e rese quindi più frequenti le occasioni di conferire insieme, non poterono i governi non riconoscere, come per provvedere al comune interesse, meglio che ricorrere volta per volta a missioni aventi un oggetto determinato, fosse cosa più

opportuna, ed economica in pari tempo, il servirsi di missioni permanenti; vale a dire, prevalse il sistema di nominare agenti diplomatici, i quali continuamente risiedendo in un paese straniero, aveano la missione di trattare, a misura che si presentavano, gli affari nascenti dai rapporti tra la nazione da essi rappresentata e quella presso cui erano accreditati.

Furono i Pontefici i primi a stabilire presso i principi franchi de' legati permanenti, conosciuti sotto il nome di *apocrisarii* o *responsales* (1). Quest'uso però non invalse generalmente in Europa durante il medio evo, nel quale per l'infinito numero degli Stati e de' Comuni indipendenti, le missioni transitorie si succedevano rapidamente le une alle altre.

Fu solo dopo il secolo decimoquinto che si sviluppò gradatamente nelle diverse corti il sistema delle legazioni permanenti. E dalla coincidenza della loro istituzione con quella degli eserciti stanziali, si è autorizzati a conchiudere, che le medesime avessero per iscopo la sorveglianza reciproca delle forze militari delle nazioni, mentre provvedevano al mantenimento costante de' loro buoni rapporti ed allo sviluppo della loro mutua prosperità.

Dopo la pace di Vestfalia, per il gran progredire del commercio e della civiltà, l'istituto giuridico delle missioni permanenti divenne una necessità generale, e da quell'epoca le legazioni furono stabilite per modo che il richiamo di un ambasciatore, senza surrogarne tosto un altro, si considera come un fatto gravissimo, come la rottura delle relazioni amichevoli fra due governi.

È adunque per mezzo delle legazioni permanenti, od ordinarie, che si mantengono i buoni rapporti fra gli Stati; non lasciando questi d'altra parte di ricorrere alle transitorie, o straordinarie, per gli affari la cui trattazione si ravvisi necessario di commettere a speciali rappresentanti.

4. Vediamo ora a chi spetti il diritto di accreditare e di

(1) HEFFTER, *Le Droit international publique*, § 199.

ricevere agenti diplomatici, tanto ordinari, quanto straordinari, a chi spetti cioè il diritto di legazione; quali sieno le varie classi de' legati; quale il carattere che li contraddistingue ed il modo di stabilirlo; quali i diritti e privilegi di cui godono; i doveri e le funzioni; quali finalmente i modi di por termine alle missioni o di sospenderne il corso. Sono codesti gli argomenti che formeranno oggetto de' titoli successivi.

TITOLO SECONDO.

Diritto di legazione

CAPO PRIMO.

DIRITTO DI LEGAZIONE ATTIVO

SOMMARIO.

5. Il diritto di legazione attivo è prerogativa di ogni Stato indipendente.
6. Gli Stati semi-sovrani non ne godono, se non in quanto vi sieno autorizzati dalle Potenze da cui dipendono.
7. In qual modo competa ai Principati di Moldavia, di Valachia e di Servia.
8. L'Egitto trovasi nella condizione di codesti principati.
9. Gli Stati tributari godono del diritto di rappresentanza all'estero.
10. A chi spetti tale diritto nelle Confederazioni propriamente dette.
11. A chi negli Stati federali.
12. Come fosse regolato dalla costituzione dell'antica Confederazione germanica. Come lo sia dalle costituzioni dell'attuale Confederazione della Germania del Nord.
13. Della Confederazione svizzera.
14. Della Confederazione americana.
15. Il diritto d'inviare agenti diplomatici all'estero è un diritto essenziale di ogni governo costituito.
16. A chi appartenga nelle monarchie, verificandosi il caso di reggenza del trono.
17. Non può esercitarlo un principe cacciato dal trono in seguito ad una rivoluzione.
18. Le Potenze straniere, qualora vi trovino il loro interesse, possono ricevere gli agenti diplomatici inviati da un governo *di fatto*.
19. Codesta teoria è comunemente accettata dai pubblicisti.
20. Il riconoscimento de' nuovi governi è facoltativo e non obbligatorio.
21. In qual caso sia lecito alle Potenze straniere di continuare nelle loro relazioni coll'antico governo.
22. Nessun governo potrebbe giammai acconsentire a ricevere al medesimo titolo e collo stesso carattere ufficiale, sia il ministro inviato dal nuovo sovrano, sia quello del principe spodestato.
23. Esempi che la storia del Diritto internazionale offre dell'applicazione de' principi precedentemente svolti.

5. Lo scopo delle legazioni indica abbastanza che esse costituiscono un esercizio della sovranità di uno Stato ne' suoi rapporti cogli altri Stati, e quindi che il diritto d'inviare agenti diplomatici all'estero, ossia il diritto di legazione attivo, devesi considerare come prerogativa di ogni nazione o Stato (1), che sia al pieno godimento della sovranità esterna, vale a dire, di ogni Stato indipendente.

Se così è, giusta i principî della scienza, non v'ha Stato che non possa invocare siffatto diritto, in quanto che, essendo tutti gli Stati giuridicamente eguali, non ve n'ha alcuno cui non debba competere il carattere dell'indipendenza, in forza del quale altro impero non può riconoscere all'infuori di quello delle eterne massime del gius naturale.

6. Ma il Diritto delle genti positivo, ammettendo tuttora l'anomalia di Stati semi-sovrani, di Stati cioè che non godono completamente della loro autonomia, non possono certamente codesti Stati esercitare il diritto di legazione attivo, se non in quanto vi sieno autorizzati dalle Potenze da cui si trovano dipendenti.

(1) Certamente, Nazione e Stato sono concetti distinti da non potersi *giuridicamente* considerare come sinonimi. Lo sarebbero, qualora gli Stati fossero tutti costituiti razionalmente, fondati cioè sul principio di nazionalità, combinato con quello di libera spontaneità. Ma finchè vi saranno società politiche, originate unicamente dalla forza, avremo Stati a cui non si addice il nome di Nazioni, e Nazioni alle quali non fu peranco dato di costituirsi in Stati autonomi ed indipendenti.

Tuttavia nel corso di quest'opera ci serviremo promiscuamente di que' due vocaboli, bastando una volta per sempre di dichiarare che, quando parleremo di Nazioni, sarà sottinteso che intenderemo discorrere di quelle già costituite in Stati autonomi ed indipendenti.

7. Il trattato conchiuso a Kainardgi nel 1774 accordava agli Stati semi-sovrani della Moldavia e della Valachia il diritto di spedire Incaricati d'affari della Comunione Greca, per rappresentare i loro interessi appo il governo di Costantinopoli: i quali rappresentanti erano considerati come persone poste sotto la protezione del Diritto delle genti, al coperto cioè da ogni violenza. La convenzione del 1858, stipulata per l'organizzazione di que' Principati dalle Potenze che sottoscrissero il trattato di Parigi del 1856, stabilì che gli Ospodari saranno rappresentati alla corte sovrana *(suzeraine)* da agenti moldavi o valachi, non dipendenti da alcuna giurisdizione straniera, e graditi dalla Porta.

È la rappresentanza pertanto presso il governo ottomano, che fu unicamente attribuita ai Principati di Moldavia e di Valachia, governati attualmente da un solo sovrano. Ma la rappresentanza degli stessi Principati presso gli altri governi non spetta che alla Porta, dalla quale soltanto può quindi esercitarsi il diritto di legazione; il che ha luogo anche a riguardo del Principato di Servia.

8. Egualmente l'Egitto, siccome il trattato del 1840 non gli attribuì che la sovranità interna limitata, riservata l'esterna alla Turchia, sotto la cui dipendenza fu posto, trovasi nella condizione de' Principati Danubiani, considerandosi tanto l'uno quanto gli altri, se non in tutto, almeno in parte, come provincie ottomane.

9. Per quant'è poi degli Stati tributari, la cui esistenza è egualmente riconosciuta dal Diritto internazionale positivo; siccome essi pel pagamento del tributo ad un altro Stato, non lasciano di esser considerati come sovrani, godono del diritto di rappresentanza all'estero (2).

10. Trattandosi di molti Stati riuniti in confederazione propriamente detta *(Staatenbund)*, di regola, il diritto di legazione attivo spetta a ciascuno di essi, in quanto che ogni confederato non lascia di costituire una società politica indipendente,

(2) Merlin, *Repertoire*, Art. Ministre pubblic, sect. 2, § 1, N. 3. — Dalloz, *Repertoire*, Art. Agent diplomatique, sect. 1, art. 3, § 1, N. 36.

non perde cioè la propria autonomia. Un sistema di Stati confederati non differisce essenzialmente da un'alleanza ordinaria tra un certo numero di governi indipendenti (3), e siccome tale vincolo non toglie agli alleati la loro personalità giuridica, ne deriva che, salvo le disposizioni del patto d'unione, può ciascuno di essi liberamente esercitare i diritti di sovranità nelle relazioni cogli Stati stranieri. Ma d'altra parte, siccome la Confederazione costituisce anch'essa un ente giuridico, distinto dalle varie personalità che concorsero alla sua formazione, deve spettare all'autorità che la rappresenta il diritto di legazione attivo per gli affari concernenti l'interesse comune de' confederati, lasciando che lo eserciti ognuno da sè per quelli che specialmente lo riguardano. La Confederazione pertanto, ed i diversi suoi membri, nella sfera degli interessi che rappresentano, possono trovarsi in relazioni diplomatiche distinte con altri Stati.

11. Ben diversamente procedono le cose negli Stati federali *(Bundestaat)*. Essendo la loro sovranità esterna pressochè assorbita dal governo federale supremo, è a questo soltanto che è ordinariamente attribuito il diritto di rappresentanza all'estero.

12. L'antica Confederazione germanica, come fu costituita nel 1815, era una Confederazione propriamente detta. Egli è perciò che il diritto di legazione attivo competeva a ciascuno Stato ed in pari tempo alla Dieta (4).

La Confederazione della Germania del Nord, organizzata dalla costituzione federale del 1867, può dirsi una Confederazione *sui generis*, avvegnachè riunisca ad un tempo alcune qualità sostanziali, sia delle Confederazioni propriamente dette, sia degli Stati federali. Quantunque le Potenze che concorsero

(3) Austin, *Jurisprudence determined,* p. 218-224.

(4) La Dieta germanica non ebbe mai missioni permanenti, e soltanto una volta inviò un ministro in missione straordinaria, cioè il signor barone di Beust, che rappresentò la Confederazione nelle Conferenze tenutesi a Londra per la questione fra l'Austria, la Prussia e la Danimarca, circa i Ducati dello Schleswig-Holstein.

a formare l'attuale Confederazione, abbiano conservato la loro personalità, tuttavia la presidenza fu attribuita alla corona di Prussia, la quale ha diritto in siffatta qualità di rappresentare la stessa Confederazione nelle relazioni internazionali, di dichiarar la guerra a di lei nome, di stipulare alleanze ed altri trattati cogli Stati stranieri (5), ed altresì di accreditare e di ricevere agenti diplomatici.

Siccome poi non ebbe luogo la istituzione di un governo federale supremo, ma fu conservata ai diversi Stati della Germania settentrionale la loro autonomia, l'accennata costituzione non abrogò il diritto di ambasciata di ciascuno di essi a riguardo delle materie che si riferiscono soltanto al medesimo (6), non abrogò cioè il diritto d'inviare in missione straordinaria de' plenipotenziari per la trattazione di siffatte materie, riservata alla Prussia la prerogativa di accreditare a nome della Confederazione agenti diplomatici in missione permanente.

13. La Confederazione svizzera, come fu organizzata nel 1848, divenne uno Stato federale, onde l'accennata prerogativa fu attribuita al potere centrale. Avendo poi i diversi Cantoni conservato il diritto di conchiudere cogli Stati stranieri de' trattati su oggetti concernenti la pubblica economia, i rapporti di vicinato e la polizia, può ciascuno di essi esercitare il diritto di legazione per tali oggetti, nello stesso modo degli Stati della Germania del Nord.

14. Anche la Confederazione americana va annoverata fra gli Stati federali, avendo il patto d'unione costituito un governo federale supremo, a cui fu attribuita la rappresentanza degli Stati-Uniti nelle relazioni colle Potenze straniere. Siccome poi ebbe a stabilirsi che alcuno de' Confederati non possa senza l'autorizzazione del Congresso stringere alleanza,

(5) È però necessario il concorso del Consiglio federale alla conclusione de' trattati appartenenti al dominio della legislazione federale, e quello del *Reichstag*, per la loro validità.

(6) Art. 11 della Costituzione federale. — Vedi Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 160, commentaire.

nè in qualunque altro modo trattare con altro Stato sia della Confederazione, sia straniero, venne per tal guisa, se non tolto del tutto, modificato però essenzialmente il diritto di legazione per gli affari che specialmente a lui si riferiscono (7).

15. Dal costituire il diritto di legazione attivo un atto della sovranità esterna, ed è quindi prerogativa di ogni Stato indipendente, ne deriva che l'esercizio di tale diritto non può spettare se non al rappresentante di esso ne' rapporti cogli altri Stati. Il diritto pertanto d'inviare agenti diplomatici all'estero è un diritto essenziale di ogni governo costituito, il quale come personifica lo Stato ne' rapporti interni, lo personifica altresì nelle relazioni internazionali.

Egli è perciò che le autorità non sovrane non possono accreditare ministri pubblici presso i governi stranieri, salvo che il gius pubblico interno non abbia espressamente loro conferito un tal diritto. Siffatta concessione ebbe talvolta luogo a favore di vice-re o governatori di provincie lontane, le quali, siccome hanno una esistenza relativamente indipendente, abbisognano in certe circostanze di una rappresentanza speciale (8).

(7) WHEATON, *Élements du droit international*, part. 3, chap. 1, § 3. — MERLIN, *Repertoire*, Ministre pubblic, sect. 11, § 5.

(8) A mo' d'esempio, nel tempo in cui la Spagna aveva a Napoli un vice-re, ne' Paesi-Bassi ed a Milano de' governatori, essa accordava a codesti funzionari il diritto di trattare in loro nome per mezzo di ambasciatori cogli altri Stati, diritto che fu più volte esercitato.

Sappiamo infatti che nel trattato concluso nel 1524 tra il Papa, la città di Firenze e l'Imperatore Carlo V, questi non era rappresentato che da Gattinara, plenipotenziario del conte di Launoy vice-re di Napoli.

Nel medesimo secolo il duca d'Alba, successore del conte di Launoy, deputava a Roma il marchese di Trevico.

Nel secolo XVII Don Pietro d'Aragona, vice-re di Napoli, inviò un ministro per complimentare Clemente IX all'epoca della sua esaltazione al trono. Nello stesso secolo i governatori generali de' Paesi-Bassi inviarono ambasciatori all'imperatore, ai principi di Germania, al re d'Inghilterra ed alle città anseatiche.

È noto poi che il governatore di Milano era talmente rispettato, che quando arrivava al potere, tutti i principi vicini lo facevano complimentare dai loro ambasciatori, ed egli rispondeva a tale cortesia inviando ad essi i propri.

16. Deriva inoltre dall'accennato principio che nelle monarchie, verificandosi il caso di reggenza del trono, per la minorità del principe, per la sua prigionia per fatto di guerra, o per la sua interdizione momentanea dall'esercizio della sovranità in seguito ad infermità mentale (come, a mo' d'esempio, avvenne a Giorgio III re d'Inghilterra ed a Federico Guglielmo IV re di Prussia), il diritto di legazione attivo che non si può esercitare dal monarca, si devolve a chi, secondo la legge fondamentale dello Stato, è autorizzato a tenere le redini del governo durante la reggenza (9). Qualora poi la legge fondamentale non abbia provveduto in proposito, è fuor di dubbio che quel diritto torna alla nazione in cui risiedeva in origine, unitamente a tutti gli altri diritti sovrani (10).

17. Ma che diremo nel caso in cui trattisi di un principe cacciato dal trono in seguito ad una rivoluzione? È evidente che trovandosi egli nella impossibilità di governare per aver perduto l'esercizio della sovranità, venne a cessare in lui la rappresentanza dello Stato non solo ne' rapporti interni, ma pur anco nelle relazioni. internazionali. Come potrebbe pertanto un monarca spodestato godere del diritto di legazione?

18. A chi adunque s' intenderà devoluto siffatto diritto in tal caso?

È canone fondamentale della filosofia giuridica che una società politica non possa esistere senza un potere che coordini le intelligenze, le volontà e le azioni degli associati pel conseguimento dello scopo comune. Popolo e sovrano non è

Anche dai vice-re portoghesi in Asia e in America, dai governatori delle colonie olandesi, e da quelli spediti dall'Inghilterra nelle Indie orientali e nell'Australia, fu più volte esercitato il diritto di legazione, dietro concessione loro fattane dai propri sovrani (vedi Wiquefort, *L'ambassadeur et ses fonctions*, liv. 1, sect. 3. — Vattel, *Droit des gens*, liv. IV, chap. V, § 61 — Merlin, *Op. cit.*, Ministre pubblic, sect. 11, § 1, N. X).

(9) Vedi art. 12, 13, 14, 15 e 16 dello Statuto fondamentale del Regno d'Italia, i quali sanciscono le disposizioni relative alla reggenza del trono.

(10) Vattel, liv. IV, chap. 5, § 62. — G. F. De Martens, *Precis du droit des gens moderne de l'Europe,* § 189. — Dalloz, *Op. cit.*, Agent diplomatique, sect. 1, art. 3, § 1, N. 47.

dato considerarli, neppure per un momento, disgiunti l'uno dall'altro, essendo la sovranità assolutamente indispensabile per ottenere il fine sociale. I governi passano; il corpo sociale rimane. E questo è sempre vivo ed inseparabile da un capo, che ne eserciti la sovranità e lo personifichi tanto all'interno come all'estero.

Ciò posto, allorquando caduto l'antico governo un altro ne sia sorto, il quale eserciti il suo impero sui cittadini; siccome un popolo non può vivere nell'anarchia, a chi, se non al nuovo governo, si dovrà considerare trasmessa la sovranità, e quindi la rappresentanza dello Stato, sia ne' rapporti interni, sia nelle relazioni internazionali?

La questione sulla legittimità od illegittimità della origine di un governo appartiene al gius pubblico interno, e non all'internazionale; avvegnachè trattisi di una questione relativa ai rapporti fra governante e governati, e non a quelli fra esso ed i governi stranieri. Per codesti governi, chi *di fatto* trovasi all'esercizio della sovranità, devesi considerare come il rappresentante dello Stato. Si recherebbe grave offesa alla indipendenza delle nazioni, qualora le une si erigessero a giudici delle innovazioni che alle altre piacque introdurre nel proprio ordinamento politico. Ogni Stato, se i suoi diritti sieno salvi, non ha da occuparsi de' fatti compiuti presso gli altri, discutendone l'origine. Chi gliene darebbe l'autorità?

Ecco il perchè le Potenze straniere, senza indagare se un governo *di fatto* sia o no legittimo (11), qualora vi trovino

(11) Diceva il cardinale d'Ossat, nella lettera indirizzata nel 23 luglio 1601 a Villeroy, ministro di Enrico IV, che allorquando un principe vede una potenza considerevole ben stabilita, non deve punto esaminare se il governo che gl'invia un ambasciatore sia o no legittimo, nè informarsi scrupolosamente del suo titolo, come se si trattasse di una compera o di una permuta, ad altro non dovendo badare che alla *potenza ed al possesso*. Qualora si avesse a giudicare del titolo di ciascun principe, prima di ricevere i ministri da lui accreditati, ve ne sarebbero molti i cui ambasciatori dovrebbero esser rinviati, ma che non si suole avervi riguardo, neppure tra nemici. E queste ragioni, soggiunge quel prelato, sono appoggiate dall'esempio de' Cantoni svizzeri, i quali, dopo che hanno scosso il giogo della dominazione austriaca, inviarono e ricevettero costantemente degli ambasciatori (MERLIN, *Loc. cit.*, N. 6).

il loro interesse, possono mettersi in relazione col medesimo, ricevendo gli agenti diplomatici da esso accreditati, ed inviandogli i propri, con effettuarne in tal modo il riconoscimento, ove non l'abbiano già eseguito precedentemente con atto formale.

19. Codesta teoria è comunemente accettata dai pubblicisti, i quali non hanno difficoltà di affermare che deve ricevere applicazione, anche quando trattisi di un governo *usurpatore* (12).

20. Non è già adunque che le estere nazioni sieno tenute a riconoscere i governi *di fatto*, ma è soltanto in loro facoltà di operarne il riconoscimento. Siccome, infatti, non vi ha un tribunale chiamato a giudicare fra gli Stati, è a ciascuno di essi che incombe di decidere liberamente se il governo che esercita la sovranità in un paese, risponda alle esigenze attuali della vita de' popoli, e possieda una forza sufficiente per assicurare la durata del novello ordine di cose.

Il riconoscimento pertanto de' nuovi governi costituisce un diritto e non un dovere per le Potenze straniere, le quali quindi possono rinunziarvi, astenendosi dal trattare con chi, secondo il loro modo di vedere, non ha la veste di sovrano legittimo; e continuando nelle loro relazioni coll'antico governo.

21. Se non che, dal fin qui detto chiaramente rilevasi potere codest'ultimo partito essere adottato solo nel caso in cui non sia per anco seguito il totale rovesciamento di tale go-

(12) « Non v'ha regola, secondo il Vattel, più sicura, più conforme al Diritto delle genti e alla indipendenza delle nazioni, di quella che, trattandosi di un *usurpatore*, debbano le Potenze straniere seguire il possesso, *se il bene de' loro affari le inviti a ciò eseguire*. Poichè gli stranieri non sono in diritto d'intromettersi negli affari domestici di un popolo, essi non hanno l'obbligo di esaminare e di approfondire la di lui condotta in questi medesimi affari; epperò, *se lo giudicano a proposito*, possono supporre che il diritto e unito al possesso..... Se la nazione, dopo di aver cacciato il suo principe, riconosce l'autorità di un altro, se essa cangia l'ordine della successione ed ubbidisce ad un sovrano a pregiudizio del successore naturale e designato, le Potenze straniere sono appoggiate

verno, allorchè cioè sia scoppiata una guerra civile la quale abbia avuto per effetto di scindere il paese in due partiti, lottanti l'uno a difesa dell'antico e l'altro del nuovo governo. In tal caso egli è certo che, finchè ferve il combattimento, devono le Potenze straniere, in omaggio al principio del non-intervento, considerare l'antico governo come tuttora investito de' diritti di sovranità, e quindi, qualora non vogliano interrompere i rapporti che aveano colla nazione da esso governata, riguardarlo come il di lei rappresentante, ricevendo gli agenti diplomatici dal medesimo inviati.

Ma se l'antico sovrano sia stato posto nella assoluta im-

a tener per legittimo ciò che è avvenuto, non trattandosi di una disputa che le riguardi » (*Loc. cit.*, § 68).

La teoria del Vattel la vediamo propugnata dal pubblicista spagnuolo, Carlos Calvo, il quale dice « esser regola la più sicura e la più logica di trattare col governo *de facto*, avvegnachè sia esso nel momento il rappresentante della sovranità dello Stato » (*Derecho international teorico y practico de Europa y America*, cap. VI, § 212).

È dello stesso avviso G. F. De Martens, il quale soggiunge che non si violano i doveri di una rigorosa neutralità, trattando come sovrano chi *di fatto* tiene le redini del governo (*Op. cit.*, § 80).

Anche l'Heffter sostiene che il *solo fatto* della detenzione reale tiene luogo del diritto, non solo ne' rapporti col popolo sottomesso, ma pur anco *nelle relazioni internazionali*. Ed egli si fa a dimostrarlo, dicendo che « la sovranità reale, anche quando sia illegittima, è una continuazione dello Stato; essa lo rappresenta e crea de' diritti e delle obbligazioni per l'avvenire, salvi i diritti particolari del sovrano legittimo. Infatti lo Stato non può cangiare di natura. » Fa notare altrove il professore di Berlino che i rappresentanti o *detentori attuali* del potere sovrano, anche *usurpato*, possiedono soli la capacità necessaria per conchiudere trattati, e che non si può rifiutare il diritto di legazione all'*usurpatore* con cui si vogliono tenere o continuare delle relazioni diplomatiche (*Op. cit.*, § 49, 84, 200, N. 3).

« Dalla natura e dall'oggetto delle ambascierie, dice il nostro Lampredi, si deduce doversi il diritto di legazione permettere a coloro che amministrano attualmente il sommo impero; poichè quando si ricevono gli ambasciatori non si fa ricerca del legittimo diritto di comando, ma bensì s'investiga, se chi li invia amministri davvero le pubbliche cose e possegga il sommo impero, piuttosto in *fatto* che in diritto; giacchè quando le cose si trattano fra coloro che con sommo diritto amministrano la repubblica, si bada piuttosto all'*atto dell' amministrazione ed al possesso* che al diritto (*Diritto pubblico universale,* parte 3.ª, cap. ultimo, § 2).

possibilità di governare, non potrebbero le estere nazioni seguire la stessa linea di condotta. Non è egli vero che, qualora persistessero a considerarlo come capo della nazione che a lui non presta più obbedienza, verrebbero come a pronunziare un giudizio sull'avvenuto spodestamento, ritenendolo per illegittimo? E non è altresì indubitabile che per tal guisa non renderebbesi il dovuto ossequio alla indipendenza de' popoli, la quale non permette, come ne fu già dato di mettere in sodo, che gli uni possano giudicare sull'assetto che gli altri ravvisarono conveniente di dare al proprio ordinamento politico? Se le estere Potenze dubitano della legittimità del nuovo governo, sono nel pieno diritto di non riconoscerlo, ma devono

Invocheremo ancora l'autorità di uno tra i recentissimi pubblicisti, il Bluntschli. Egli sostiene il principio già da noi enunciato, cioè che la legittimità od illegittimità dell'origine di un governo, è una questione di Diritto costituzionale, la quale non entra se non in seconda linea nel terreno del Diritto internazionale. Ritiene inoltre che nelle relazioni degli Stati tra loro, chi *possiede di fatto e tiene in mano il potere* (il vero capo dello Stato) è considerato come l'organo ed il rappresentante di questo. « Il governo *di fatto*, egli soggiunge, è solo in posizione di agire efficacemente. La rappresentanza non è che una parte, una manifestazione isolata dell'attività governamentale. Lo Stato, essendo una persona vivente, non un sistema di diritti puramente formali, può solamente essere rappresentato da chi serve di organo vivente allo Stato, nello Stato, alla testa dello Stato, vale a dire, solamente da chi esercita in *realtà* il governo. » Finalmente, dice il professore di Heidelberg, che « cessa di rappresentare lo Stato all'estero colui che ne perde il governo. Qualora si ammettesse che i principi spodestati non hanno peranco perduto i loro diritti e devono, secondo le circostanze, essere restaurati, il loro diritto di rappresentanza dovrebbe rimaner sospeso per tutto il tempo che essi non possono, di fatto, esercitare il governo. Sarebbe assurdo l'ammettere che un popolo possa essere vincolato dagli atti di un principe che non possiede alcuna autorità sul medesimo, ed è incapace di assicurare l'esecuzione di ciò che promise » (*Op. cit.*, art. 116, 117 et comment. 118 et comment. 120).

Vedansi nello stesso senso Cocejus, *Dissert. proem.*, liv. VII, cap. 5, § DCCLXXXVIII. — Wheaton, *Op. cit.*, part. 3, cap. 1, § 4. — Phillimore, *Commentaries upon international law*, vol. 2, part. VI, cap. 11, § CXXIII. — Charles De Martens, *Le guide diplomatique*, cinquième édition, § 5. — Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 275, nota (a). — Andres Bello, *Principios de derecho international*, part. 3, cap. 1, N. 2.

in pari tempo interrompere ogni relazione coll'antico. Unica fonte della legittimità de' governi è la libera obbedienza de' popoli; principio codesto che sorse maestoso nel gius pubblico moderno, ad atterrare la vieta teoria che, proclamando il diritto divino de' principi, li dichiarava inviolabili, quasichè la Divinità potesse coprire col suo manto governi i quali, conculcando i diritti sacri ed imprescrittibili delle nazioni, erano la negazione delle eterne massime di giustizia.

Quando adunque un popolo abbia pronunziato il suo solenne verdetto, rovesciando un governo che lo feriva nelle sue legittime aspirazioni, tale verdetto, se è discutibile per parte degli altri popoli nel senso che è ad essi dato di astenersi da ogni relazione col nuovo governo, è per contro fuori di ogni controversia nel senso che sia in loro facoltà di continuare a trattare diplomaticamente coll'antico, accogliendo i ministri da esso lui accreditati.

22. Appena poi occorre accennare che nessun governo potrebbe giammai acconsentire a ricevere al medesimo titolo e collo stesso carattere ufficiale, sia il ministro inviato da un sovrano giunto al potere in seguito ad una rivoluzione, sia quello del principe spodestato che spera di ritornare sul trono. La rappresentanza dello Stato è indivisibile; laonde non può appartenere a due governi ad un tempo. Siccome l'ammissione del rappresentante del nuovo governo importa il riconoscimento dell'autorità di questo, non può la medesima aver luogo, senza che in pari tempo venga congedato chi rappresentava l'antico (13).

23. La storia del Diritto internazionale offre moltissimi esempi della pratica applicazione de' principî sinora svolti circa l'esercizio del diritto di legazione nel caso di perdita involontaria della sovranità.

Nel principio del secolo XVI, essendosi Carlo, duca di Sudermania, fatto incoronare re di Svezia, a pregiudizio del ni-

(13) Charles De Martens, *Op. cit.*, § 5. — Bluntschli, *Op. cit.*, § 169, et comment.

pote Sigismondo re di Polonia, inviò in Francia un ambasciatore per offrire a Enrico IV il rinnovamento de' trattati d'alleanza precedentemente conchiusi fra le due Corone. Sorta questione se dovesse aver luogo il ricevimento di codesto ambasciatore, Villeroy, ministro di Enrico IV, si fece a dimostrare, che le considerazioni poste innanzi da qualcheduno per la negativa, non impedivano al re di Francia di trattare con Carlo, *se vi trovava il suo interesse e quello del suo regno*. Siffatto discorso era sensato, dice il Vattel. Il monarca francese non era nè il giudice, nè il tutore della nazione svedese, per ricusare, contro il bene del suo governo, di riconoscere il re che essa si avea dato, sotto pretesto che un competitore considerava Carlo come *usurpatore*. Anche quando si fosse potuto ciò asserire con ragione, gli stranieri non erano chiamati a proferire il loro giudizio (14).

24. Nel 1641 il re d'Inghilterra ricevette gli ambasciatori del Portogallo che, mediante una rivoluzione, si era separato dal regno di Spagna. Quantunque, asseriva quel sovrano, egli non avesse sino allora riconosciuto altro re di Portogallo che quello di Spagna, tuttavia, giacchè il principe che rappresentavano que' ministri, era stato chiamato al trono coll'unanime consenso del popolo portoghese, e trovavasi inoltre al possesso pacifico del regno, per non fare ingiuria al loro carattere, voleva ammetterli (15).

25. Poco tempo dopo, il cardinale Mazzarino ricevette Loccard, inviato da Cromwell come rappresentante della repubblica inglese; e siccome in tal modo veniva a riconoscere il nuovo governo dell'Inghilterra, dichiarava di non voler più vedere il re Carlo II, nè i suoi ministri (16).

26. Nel secolo scorso furono gli ambasciatori degli Stati-Uniti d'America accolti alla corte di Luigi XVI, e prima che la loro indipendenza fosse riconosciuta dall'Inghilterra (17);

(14) *Loc. cit.*

(15) Viquefort, *Op. cit.*, liv. 1, sect. 3.

(16) Viquefort, *Ibidem.* — Henault, *Abregé chronologique de l'Histoire de France.*

(17) Merlin, *Op cit.*, Ministre pubblic, sect. 11, § 1, N. VI.

come dopo la proclamazione della repubblica in Francia, potè essa spedire all'estero i suoi rappresentanti.

27. Avvenne lo stesso a riguardo del primo impero, e perfino de' governi da esso istituiti in Olanda, ne' regni di Napoli e di Westfalia, a favore di Luigi, Giuseppe e Girolamo Bonaparte. Eppure, chi potea dubitare della illegittimità di codesti governi; la forza, e nient'altro che la forza, avendo avuto per loro fondamento?

28. Egualmente le Pòtenze straniere non vollero arrogarsi il diritto di giudicare se fosse pura l'origine del secondo impero, e, dacchè i Francesi se ne accontentarono, lasciandogli esercitare all'interno l'usurpata sovranità, fu dalle medesime considerato come il loro rappresentante anche all'estero.

29. Era anche evidente l'illegittimità del governo monarchico inaugurato nel Messico dall'imperatore Napoleone III. Tuttavia l'imperatore Massimiliano fu riconosciuto da tutti gli Stati d'Europa, i quali interruppero le loro relazioni col presidente Juarez, il quale, posto nella impossibilità di governare, non potea in quel momento esser considerato come il rappresentante della nazione messicana.

Fu ben diverso il contegno degli Stati-Uniti, i quali dichiararono che non avrebbero giammai riconosciuto una monarchia sorta in America sulle rovine di un governo repubblicano, sotto gli auspici di una Potenza europea qualsiasi (18). Essi erano nel pieno diritto di così comportarsi, facoltativo e non obbligatorio essendo il riconoscimento di un nuovo governo. E certamente doveano servirsi di tale facoltà, onde manifestare il loro risentimento per essere stato dall'armata francese distrutta una forma di governo profondamente ad essi simpatica e scelta dal popolo messicano, non per altro se non

(18) Tale dichiarazione venne fatta ad unanimità dalla Camera de' rappresentanti a Washington nel 4 aprile 1864. Essa non volle col suo silenzio lasciare le altre nazioni nell'idea che rimanesse spettatrice indifferente de' deplorevoli avvenimenti che si compievano nel Messico (WILLIAM BEACH LAWRENCE, *Commentaire sur les éléments de droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens, de* HENRY WHEATON, parte II, chap 1, § VII).

per far posto ad un impero, il quale, fintanto che esisteva, dovea giustamente riguardarsi come una minaccia per le istituzioni repubblicane degli stessi Stati-Uniti (19).

30. Nell'ultima guerra americana furono bensì gli Stati del Sud riconosciuti dall'Inghilterra e da altre nazioni come belligeranti regolari ed aventi quindi tutti i diritti che conferisce lo stato di guerra; ma quantunque fosse loro desiderio di essere trattati come una Potenza indipendente, inviando all'estero i loro agenti diplomatici, esercitando cioè il diritto di legazione attivo, tuttavia siffatto desiderio non venne appagato.

È bensì vero che i separatisti si costituirono un governo detto degli Stati-Confederati, il quale era al godimento rispetto a questi di tutti i diritti sovrani, trattavasi cioè di un governo *di fatto*, il quale faceva fronte al governo di Washington, affine di rendere un fatto duraturo ed irrevocabile l'esistenza di due distinte Confederazioni. Se non che, lo diremo ancora una volta, il riconoscimento di un nuovo governo è facoltativo e non obbligatorio, incombendo a ciascuno Stato di decidere se esso possieda una forza sufficiente per assicurare la

(19) Così appunto si esprimeva nel 6 dicembre 1865 il signor Seward, nella risposta fatta alla nota di M. Drouyn de Louys, comunicatagli dal marchese di Montholon, colla quale il governo francese instava perchè l'imperatore Massimiliano fosse riconosciuto dal governo federale.

Nella nota dello stesso ministro americano, del 12 febbraio 1866, dicevasi che « lo scopo ed il primo oggetto della spedizione francese nel Messico, la quale dall'imperatore Napoleone era stata considerata come dimanda militare di riparazione per patiti danni, erano stati distolti dalla loro via per servire ad una rivoluzione politica. Codesta rivoluzione non avrebbe certamente avuto luogo, ove la Francia non fosse intervenuta colla forza, e se doveva giudicarsi secondo il genio e il carattere del popolo messicano, non si sarebbe sostenuta, soggiungeva il Seward, qualora siffatta intervenzione armata fosse venuta a cessare. Gli Stati-Uniti nulla viddero che potesse convincerli in modo soddisfacente, che quel popolo si fosse pronunziato, che esso avesse creato o accettato il sedicente impero stabilitosi nella sua capitale. La Confederazione americana era d'avviso che in presenza dell'armata francese d'invasione, l'accettazione dell'impero non avesse avuto luogo liberamente..... Egli è perciò che la medesima non poteva in alcun caso acconsentire, nè direttamente, nè indirettamente, ad impegnarsi in rapporti col governo del principe Massimiliano » (William Beach Lawrence, *Loc. cit.*).

durata del nuovo ordine di cose. Ferveva tuttora la lotta, e l'esito era ancora indeciso, allorchè il Sud chiedeva di esser riconosciuto come Stato indipendente. Non potea quindi, giusta quanto abbiamo già detto (§ 21), aver luogo tale riconoscimento, non dovendo il medesimo confondersi col semplice riconoscimento de' diritti di guerra (20). Erano forse le cose

(20) La distinzione tra il semplice riconoscimento de' diritti di guerra in un popolo che combatte contro il proprio governo, ed il formale riconoscimento della sua indipendenza, e quindi anche de' diritti inerenti allo stato di pace, fra cui annoverasi quello di legazione, fu chiaramente spiegata nella nota indirizzata, nel 2 agosto 1862, dal conte Russel al signor Mason, commissario confederato, che insisteva per essere il governo del Sud riconosciuto di diritto come una Potenza indipendente e separata, e ricevuto come eguale nella gran famiglia delle nazioni. Faceva egli osservare che, in presenza delle vicissitudini della guerra; delle alternative di vittoria e di sconfitta; della presa della Nuova-Orleans; del progresso de' federali a Corinto, a Memphis e sulle rive del Mississipi, fino a Vicksburg, successo bilanciato da un altro lato dall'insuccesso dell'attacco su Charleston, e dalla ritirata davanti a Richmond, il governo inglese aveva deciso di attendere ancora prima di riconoscere l'indipendenza de' confederati. « Per aver diritto ad un rango fra gli Stati indipendenti, diceva il Russel, uno Stato deve non solo possedere la forza e delle risorse durante un certo spazio di tempo, ma è d'uopo altresì che ei possa far sperare la sua stabilità e durata. Se gli Stati confederati ottengono codesto rango tra le nazioni, sembra giusto agli altri popoli che essi riconoscano di essere stata la loro indipendenza acquistata mercè la vittoria, e mantenuta con una felice resistenza contro tutti gli sforzi tentati per abbatterla. Il governo di S. M. non pensa che codesto tempo sia per anco giunto. Tutto ciò adunque che esso può sperare, è non essere lontano il termine per vie pacifiche della lotta sanguinosa e distruggitrice che sta combattendosi. »

Gli stessi principi furono propugnati nel parlamento inglese da sir George Cormwell Lewis, segretario di Stato al dipartimento della guerra, nel discorso pronunziato il 17 ottobre 1862. « Nessuna parola della lingua inglese, egli diceva, potrebbe più giustamente applicarsi agli Stati del Sud, che quella di *belligerent*. Se si abbia riguardo al numero de' soldati che essi raccolsero, ed alle grandi armate che lanciarono ne' campi di battaglia; se si tenga conto dell'abilità de' generali da cui codesti eserciti sono comandati, e della perseveranza con cui la lotta è sostenuta, non si può negare che il Sud non meriti il nome di *belligerent*, al punto di vista della guerra che esso combatte contro gli Stati-Uniti.

« Ma quando si viene a chiedere al governo inglese di andare più oltre ed affermare che il Sud si è costituito in Potenza indipendente, pare allora che ove l'Inghilterra così agisse, non si uniformerebbe ai prin-

giunte a tal punto, ed il risultato della guerra lo dimostrò, da potersi affermare che i separatisti avessero una forza sufficiente per assicurare la vittoria, e la consistenza avvenire della novella Confederazione?

31. Avvenuta la proclamazione del Regno d'Italia, cui tenne dietro il riconoscimento per parte delle Potenze stra-

cipî del Diritto internazionale. V'ha una lotta ingaggiata fra due Potenze in armi, ma il cui esito non è per anco deciso; trattasi di una guerra che gli Stati del Nord continuano per ristabilire l'unione come era prima delle ostilità, e che que' del Sud sostengono per stabilire la loro indipendenza. »

Egli è perciò che quell'uomo di Stato, ripetendo gli altri argomenti svolti dal conte di Russel, sosteneva che il governo inglese non poteva essere accusato di negligenza, per non aver riconosciuto l'indipendenza de' confederati.

Anche nella Camera de' Lords fu posta sul tappeto la questione concernente il riconoscimento della indipendenza degli Stati confederati. Siffatto riconoscimento era appoggiato da lord Campbell, il quale diceva che dopo che l'Europa moderna esiste, alcuna guerra civile non è stata terminata dalla sovranità del potere insorto, prima che questo potere non fosse stato riconosciuto dagli Stati neutri, dando con tal riconoscimento l'esempio al potere che mirava a riacquistarla. Non fu, egli diceva, che dopo di essere stato il Portogallo da 25 anni riconosciuto dall'Inghilterra, che la Spagna acconsentì a riconoscere la sua esistenza come potere indipendente. Anche le Provincie Unite dell'Olanda erano state da lungo tempo riconosciute da pressochè tutti i governi d'Europa, prima che la Spagna abbandonasse la speranza d'incorporarle nuovamente ne' suoi possedimenti. Venne altresì citato dal Campbell il riconoscimento degli Stati-Uniti, delle repubbliche dell'America del Sud, della Grecia, del Belgio, dell'Italia, il quale precedette sempre quello del potere che ha cercato in primo luogo a reprimere l'insurrezione.

Ma lord Russel contropponeva che in uno soltanto de' casi citati si potesse dire che siavi stato un formale riconoscimento, ed è quello della guerra tra la Spagna e le sue colonie d'America, guerra che durò per molti anni; volendo per tal modo indicare che negli altri casi non si trattò che di un semplice riconoscimento de' diritti di guerra.

(È evidente che non poteva ciò affermarsi per le guerre d'Italia. Siffatte guerre furono combattute da uno Stato costituito, il Regno di Sardegna; non fu quindi d'uopo che si accordassero i diritti de' belligeranti ai popoli che presero le armi contro i loro governi, avendo essi pugnato sotto le bandiere del governo Sardo)

Or bene, esaminando quale fosse la situazione dell'America del Sud, si vedrà egli diceva, che da dodici o quattordici anni la maggior parte de' paesi era intieramente libera dall'occupazione delle truppe spagnuole. Se

niere, furono da esse ricevuti gli agenti diplomatici inviati dal governo italiano, interrompendo ogni relazione con que'principi, il cui spodestamento avea avuto luogo, non solo di fatto, ma pur anco di diritto, in seguito ai solenni plebisciti che li dichiarava decaduti dalla inutile e molesta loro sovranità (21).

il Messico non era assolutamente indipendente, la Vera-Cruz solo era occupata da una guarnigione spagnuola, e non v'erano al Perù che dai 4 ai 5000 uomini di truppe spagnuole. Tuttavia per codesti Stati, benchè la causa della Spagna potesse riguardarsi come intieramente perduta, fu convenuto che si differisse il riconoscimento della loro indipendenza. È solamente per Buenos-Ayres e per quegli Stati che da molti anni si erano resi indipendenti, che si ritenne che avesse la Gran Bretagna il diritto di procedere al riconoscimento.

Ben diversamente procedevano le cose nell'ultima guerra americana: oltrechè era combattuta col più gran vigore, e direbbesi quasi col più grande accanimento, « noi vediamo, soggiungeva il Russel, che molti degli Stati da cui in principio era stata proclamata la separazione, a mo' d'esempio, una gran parte della Luigiana, sono occupate da truppe federali, e che la capitale di questo Stato, la Nuova Orleans, è occupata da federali; le flotte federali minacciano i porti di Charleston e di Savannale, in guisa che nessuno può dire che la guerra sia disperata, e quantunque non si possa affermare che il Nord terminerà a sottomettere il Sud, tuttavia non si può asserire che la guerra sia finita. D'altra parte il Congresso federale ha assoggettato alla coscrizione ogni individuo capace di prendere le armi, e posto a disposizione del governo, per spingere la guerra, delle somme che non vanno a meno di 180 milioni di sterline. Essendo così le cose, conchiudeva il prelodato ministro, non sarebbe agire amichevolmente verso gli Stati-Uniti d'America, l'interporsi in questo momento e riconoscere l'indipendenza della Confederazione del Sud » (VILLIAM BEACH LAWRENCE, *Op. cit.*, part. 1, cap. 11, § IX).

Vedasi anche la mia monografia, *La questione anglo-americana dell'*Alabama *discussa secondo i principî del Diritto internazionale*, Firenze 1869, nella quale dimostrai che gli Stati del Sud, potevano bensì essere riconosciuti come belligeranti, ma non come una Potenza indipendente.

(21) Avendo l'Inghilterra nel 1861 riconosciuto il Regno d'Italia, lord Russel fece conoscere all'incaricato d'affari di Napoli, che egli non lo riceverebbe più come rappresentante di una Potenza indipendente.

È noto poi che allorchè nello stesso anno gli Inviati di Baviera, di Wurtemberg e di Mecklembourg a Francoforte rifiutarono di ricevere le comunicazioni del conte Barral, ministro di S. M. Vittorio Emanuele II, allegando che essi non conoscevano un re d'Italia, il conte Cavour fece ritirare l'*exequatur* agli agenti consolari di detti Stati in Italia (Vedi la nota indirizzata al conte Brassier di Saint-Simon, ministro di Prussia, Torino 29 maggio 1861).

32. Rovesciata nel 1868 la dinastia de' Borboni in Ispagna, fu costituito un governo provvisorio, il quale esercitò i poteri sovrani fino a tanto che il popolo spagnuolo, per mezzo de' suoi rappresentanti scelti col suffragio universale, non ebbe a decidere dell'assetto definitivo da darsi al suo organismo politico. I governi esteri accettarono pienamente, come fatto compiuto, il rovesciamento del trono d'Isabella, e riconobbero il nuovo governo, mettendosi in relazioni diplomatiche col medesimo, e posteriormente continuandole col re Amedeo I.

33. Abbiamo per ultimo il recentissimo esempio somministratoci dalla caduta in Francia del secondo impero. Il governo della difesa nazionale sorto dopo la capitolazione di Sedan, fu ufficialmente riconosciuto da molti Stati, e potè perciò a riguardo di essi esercitare il diritto di legazione, inviando appo i loro governi i suoi agenti diplomatici. Trattavasi di un governo *di fatto*, trovandosi al possesso della sovranità, e senz'alcun contrasto per parte della reggenza istituita da Napoleone III, allorchè partiva per assumere il comando dell'esercito. Era naturale quindi che quel governo si dovesse considerare come investito della rappresentanza del popolo francese, sia ne' rapporti interni, sia nelle relazioni internazionali. Dal momento che la Francia, intenta a combattere il nemico esterno, non impedì al governo provvisorio di Parigi di esercitare la sovranità, ammesso pure che siffatto Governo non avesse avuto una origine legittima, l'illegittimità non potea essere opposta dai governi stranieri, appartenendo ciò, come già si disse (§ **18**), al gius pubblico interno e non all'internazionale. I governi stranieri aveano il diritto, ed alcuni di essi se ne valsero, di non riconoscere il governo della repubblica francese; ma volendo continuare ne' rapporti diplomatici colla Francia, non si presentava loro altra via che quella di trattare con coloro che ne aveano *pro tempore* la rappresentanza. Avrebbero potuto forse mantenere le loro relazioni coll'imperatrice reggente? No certamente, in quanto che abbandonando essa le redini dello Stato non appena venne proclamato a Parigi il governo della difesa na-

zionale, venne con tal fatto a perdere l'esercizio della sovranità, e quindi la rappresentanza del popolo francese (22).

Dopo la convocazione dell'Assemblea nazionale, essendo avvenuta la costituzione di un governo regolare, ed il suo riconoscimento per parte delle Potenze straniere, fu dato al signor Thiers, nella sua qualità di capo del potere esecutivo, d'inviare all'estero gli agenti diplomatici della repubblica francese.

Nè certamente sarebbesi alcun governo straniero uniformato ai principî del Diritto internazionale, qualora, considerando come giusta la protesta di Napoleone III contro il voto dell'Assemblea nazionale la quale dichiarava decaduta la sua dinastia dai diritti di sovranità che le erano stati conferiti e confermati con diversi plebisciti, avesse continuato a ritenerlo come tuttora avente la rappresentanza della Francia. È indubitabile infatti che in tal modo veniva a pronunziarsi un giudizio sull'avvenuto spodestamento, la cui radicale nullità non sarebbesi potuta porre in dubbio, per la mancanza di giurisdizione in chi lo proferiva, siccome avente per oggetto una questione puramente interna.

34. La forma con cui si esercita il diritto di legazione attivo è diversa secondo le varie costituzioni, le quali determinano a chi spetti di personificare lo Stato nelle relazioni internazionali. Così nella monarchia assoluta oppure costituzionale, è al sovrano; nella repubblica, è al presidente che d'ordinario viene commessa siffatta rappresentanza.

35. In qualunque modo l'esercizio del diritto di legazione attivo sia regolato dal gius pubblico interno, dalle cose fin qui dette è agevole il rilevare che gli agenti diplomatici sono i rappresentanti della propria nazione, e non di chi li accre-

(22) Vedasi la mia monografia, *Può il governo provvisorio di Parigi conchiudere la pace colla Prussia?* Firenze, Barbéra editore, 1870, della quale fu pure pubblicata un'edizione in lingua francese. Tale questione fu da me risolta in senso affermativo, appunto perchè a quel governo, e non alla Reggenza, spettava, dopo Sedan, la rappresentanza della Francia.

ditò. Che altro mai avviene alloraquando un re, un presidente di repubblica, invia degli agenti diplomatici, se non sostituire altri in sua vece a rappresentare lo Stato all'estero, non potendo egli personalmente provvedere a siffatta bisogna?

36. Ogni Stato può inviare tanto uno, quanto più rappresentanti presso un medesimo governo, sia che ciascuno di essi riceva l'incarico di una missione speciale, sia che tutti debbano condurre insieme i medesimi negoziati.

Ma il diritto di accreditare più ministri, incontestabile per sè stesso (23), non è esercitato che in circostanze eccezionali, come quando trattasi di congressi di pace, o di altre conferenze internazionali di un'alta importanza (24).

Una volta si spedivano molti ambasciatori anche per le grandi solennità, come per le incoronazioni e i matrimoni de' principi (25); ma oggidì, in generale, i governi si contentano di un solo.

(23) Al congresso di Nimega Luigi XIV, che era rappresentato da più ministri, pretendeva che l'elettore di Brandeburgo non potesse inviarvene che uno. Siffatta pretesa è giustamente dal Bynkersoek riguardata come contraria al Diritto delle genti, in virtù del quale ciascuno è libero di servirsi, per negoziare i suoi affari, di quanti ministri egli ravvisa a ciò necessari (*De foro legatorum*, cap. 6, § 12).

(24) Al Congresso di Vienna, l'Inghilterra e la Francia erano rappresentate ciascuna da quattro plenipotenziari, la Prussia ed il Portogallo da tre, l'Austria e la Russia da due. Al Congresso di Parigi del 1856 ogni Potenza era rappresentata da due plenipotenziari.

Generalmente ne' Congressi le grandi Potenze si fanno rappresentare dai loro ministri degli affari esteri, come primi plenipotenziari, mentre sono loro aggiunti come secondi plenipotenziari gli agenti accreditati alla Corte, ove si tengono le conferenze. Siffatto metodo è evidentemente ispirato da un pensiero di una saggezza incontestabile: egli è d'uopo che uno de' plenipotenziari abbia la suprema direzione de' negoziati, ed alcuno non vi è più atto del ministro degli affari esteri (CHARLES DE MARTENS, § 8).

(25) La Repubblica di Venezia, per felicitare un imperatore od un re al suo innalzamento al trono, era solita inviare due ambasciatori; al Papa ne inviava sino a quattro. Le Provincie Unite de' Paesi-Bassi mandavano le loro congratulazioni ai re d'Inghilterra al loro incoronamento per mezzo di tre Inviati (*Memoires du comte* d'AVAUX, t. IV, p. 284).

La predetta Repubblica, allorchè Francesco I venne in Italia, gl'inviò una deputazione composta di quattro *procuratori di San Marco*, dignità

A parte codeste occasioni eccezionali, raramente succede che più ministri di un medesimo governo sieno accreditati in missione permanente (26), sapendosi benissimo che la lotta d'amor proprio, che dovrà naturalmente stabilirsi fra essi, non può che nuocere al successo de' loro negoziati (27).

37. Accade frequentemente che un medesimo ministro abbia dal suo sovrano l'incarico di molte missioni ad un tempo appo differenti governi (28), e che più Stati non abbiano che un medesimo rappresentante presso lo stesso governo (29).

che era la prima dopo quella del doge. Nel 1530 essa fece complimentare l'imperatore Carlo V, al suo arrivo a Bologna, da sei de' suoi senatori; ne deputò quattro presso Enrico III, allorchè tornando da Polonia passò in Italia, per andare a prendere sul trono di Francia il posto di suo fratello Carlo IX.

I Cantoni svizzeri nel 1663 inviarono in Francia 39 ambasciatori, per veder giurare la conferma dell'alleanza. Essi ne avevano inviato presso a poco altrettanto nel 1602 (Viquefort, liv. 1, sect. 26).

(26) La sola eccezione che ci sia nota, dice Charles De Martens, è quella delle Corti di Prussia e di Russia, le quali hanno accreditato reciprocamente degli Inviati militari a canto de' ministri politici (§ 8).

(27) Quando un governo desidera di esser tenuto al corrente su una specialità in un altro paese, invia un addetto (*attaché*), o un consigliere, che è sotto gli ordini del capo di missione politica, quantunque egli possa tenere una corrispondenza diretta col suo governo.

L'Austria e la Francia hanno degli addetti militari a Berlino, come la Prussia ne ha a Vienna e ne aveva a Parigi. La Russia ha anche un consigliere speciale per gli affari commerciali a Berlino (Charles De Martens, *Loc. cit.*).

(28) Era assai frequente, sovratutto per le legazioni degli Stati tedeschi, di accreditare il medesimo individuo presso molte Potenze. I ministri del Belgio, della Svezia, di Wurtemberg, di Baden e di altri paesi a Berlino, erano egualmente accreditati a Dresda e nell'Hannover.

Il governo inglese nel 1825 fece delle difficoltà a ricevere un ministro di Buenos-Ayres, perchè la medesima persona era accreditata anche a Parigi. « Io credo, diceva Canning, che non sia star troppo al cerimoniale, esigendo un ministro per l'Inghilterra sola. » Piu tardi quel governo non sollevava alcuna difficoltà, quando molti Stati transatlantici furono rappresentati a Londra e a Parigi dal medesimo ministro (Charles De Martens, *Ibidem*).

Sappiamo poi che il gran duca di Toscana non aveva che un solo ministro a Parigi e a Bruxelles, il quale risiedeva alternativamente nelle due capitali.

(29) Nel 1609 Nicola de Rie era ministro residente a Polonia, all'Aja,

38. Per quanto concerne le qualità di cui dev'essere adorno un agente diplomatico, null'altro possiamo stabilire se non che, la prima condizione essenziale consiste nell'essere egli all'altezza della sua missione; essendo cose affatto secondarie la nascita ed il grado sociale; dovendo però i governi nella scelta de' loro ministri comportarsi così che non rimanga reciprocamente offesa la loro suscettibilità (30).

Alcuni sovrani cattolici non affidarono giammai missioni diplomatiche se non a persone professanti il loro culto. La

ed in pari tempo incaricato d'affari del duca di Holstein-Gottorp (VIQUEFORT, liv. 1, sect. 26).

Nel 1675 e 1696 l'Inghilterra e le Provincie Unite de' Paesi-Bassi aveano un ministro comune alla Corte di Spagna (BYNKERSOEK, cap. 19, § 3).

Nel 1795 e 1797 uno stesso ambasciatore, il marchese del Campo, rappresentava il re di Spagna e il duca di Parma presso il Direttorio esecutivo di Francia (MERLIN, sect. 11, § 11, N. 3. — DALLOZ, sect. 1, art. 4, § 1, N. 63).

A Berlino e a Vienna i piccoli Stati tedeschi si faceano rappresentare per gruppi, la qual cosa avveniva anche a Parigi. Oggidì gli Stati facienti parte della Confederazione del Nord non hanno d'uopo di speciali ministri, appartenendo la rappresentanza di essa Confederazione alla Corona di Prussia (§ **12**).

(30) La nascita ed il grado sociale non posero mai impedimento alla scelta di un agente diplomatico. Ne forniscono una prova eloquente i seguenti fatti, i quali dimostrano quanto sia giusto ciò che diceva Gerard de Rayneval, esser cioè la considerazione personale il primo fra tutti i titoli di nobiltà.

Non si conobbero giammai i parenti del cardinale di Ossat, ambasciatore di Enrico IV.

Il celebre pittore Rubens non era di una famiglia molto elevata; nè la sua nascita, nè la sua professione impedirono al re di Spagna di affidargli due ambasciate, la prima in Inghilterra, la seconda nelle Provincie Unite.

Michele Particelly d'Emery era stato negoziante a Lione, prima che fosse ambasciatore di Francia alla Corte sabauda.

Era egualmente uscito dal commercio Jacques Cœur, ambasciatore di Carlo VII a Roma.

Verso la metà del secolo XVII una delle Corone del Nord si servì all'Aja di un ministro che era stato tappezziere (VIQUEFORT, liv. 1, sect. 1).

Al ricevimento di questi ed altri ministri, posti in condizione eguale, non fu posto alcun ostacolo; mentre accadde diversamente allorchè si vollero scegliere per adempiere funzioni diplomatiche persone che esercitavano una professione poco onorevole. Così poco mancò che non venisse trucidato l'ambasciatore inviato da Luigi XI, re di Francia, al duca

Corte romana poi, ebbe sempre per costume di scegliere i suoi Inviati fra gli ecclesiastici. Un tale sistema fu espressamente condannato dalla Repubblica di Venezia, la quale non affidò giammai un'ambasciata a persone di chiesa, e la ragione n'è addotta dal Viquefort: « La Repubblica di Venezia, egli dice, considerò che chi vive nel celibato non ha affezione naturale per un paese, che non può servir di patria ad una posterità che egli non ha; e che coloro che si dedicano alla Chiesa divengono come stranieri e sudditi di una Potenza straniera » (31).

d'Orléans, essendo quel ministro, Olivier Daim, di lui barbiere e domestico. Il Lampredi, citando in proposito codesto fatto, dice che l'ambasciatore si può scegliere da qualunque ordine di cittadini, purchè la scelta stessa non dia indizio della superbia e dell'arroganza di chi lo invia (*Op. cit.* parte 3ª, cap. ultimo, § 4).

Il Merlin poi fa giustamente osservare che nient'altro risulta dagli accennati fatti se non che il titolo più sicuro per esercitare un ambasciata è di avere la confidenza del proprio sovrano, e di essersi acquistata una considerazione per servigi anteriori. Soggiunge che ciascuna nazione ha i suoi pregiudizî, e che sarebbe imprudente il volerli urtare quando si cerça di stabilire con essa delle relazioni d'interesse e di amicizia; che tutto ciò che può aver del ridicolo o ispirare del disprezzo dev'essere evitato con cura, perocchè, nell'uno e nell'altro caso, l'ambasciatore compromette la dignità del suo sovrano (Sez. 3, N. 1).

(31) Lib. 1, sez. 9.

Si disputò tra i pubblicisti se l'uffizio di agente diplomatico possa affidarsi ad una donna.

Codesta controversia fu agitata lungamente in pieno Senato ne' primi secoli della repubblica romana. Trattavasi di deputare Veturia e Volunmia presso Coriolano. Non era un vano ceremoniale che arrestasse i senatori; bensì essi temevano la violazione del Diritto delle genti. Si deliberò infine d'inviarle, e quel fiero generale, che si era unito ai Volsci contro la patria, fu disarmato dalle loro lagrime.

Nè mancano altri esempi di donne cui vennero affidate vere missioni diplomatiche, tanto temporanee, quanto permanenti.

Furono Luìsa di Savoia, madre di Francesco I, e l'arciduchessa de'Paesi-Bassi, che negoziarono in qualità di plenipotenziarie il trattato di Cambrai, che prese perciò il nome di *Paix des dames*.

Egualmente la duchessa d'Orléans negoziò come plenipotenziaria il trattato fra la Francia e l'Inghilterra, che distaccò quest'ultima Potenza dall'alleanza coll'Olanda, sotto il regno di Carlo II.

Sotto il regno di Enrico IV, una donna fu inviata in ambasciata a Costantinopoli per rappresentarvi la Corte di Ispahan.

Anche la contessa di Flesselles de Bregi disimpegnò le funzioni di ambasciatrice in Polonia, succedendo in tali funzioni al di lei marito, ed ebbe corrispondenza in siffatta qualità con Luigi XIV e con tutta l'Europa.

Tale onore toccò altresì a lady Wortley Montague, la quale fu rappresentante dell'Inghilterra presso la Porta ottomana; ed è noto che fu durante l'esercizio delle sue funzioni che essa giunse ad introdurre la vaccinazione in Europa, pel coraggio da lei avuto di farne la prova sul suo figlio unico, dell'età di anni sei (Merlin, sect. 111, N. 3. — Dalloz, sect. 1, art. 2, N. 30).

Lo stato attuale de' costumi e della civilizzazione tolsero ogni importanza alla presente questione, epperò ci contenteremo di dire che per la negativa vengono addotti tutti gli argomenti che sogliono mettersi in campo per sostenere in genere l'esclusione delle donne da tutti gli uffizi civili; benchè l'affermativa sia difesa da validi propugnatori, quali sono Pascal e Bynkersoek. Dice questo scrittore, se è permesso ai privati di affidare a chiunque la gestione de' loro affari, con qual diritto vorremo ciò negare ai principi? D'altronde, non può una donna ottenere un regno? Consultando pertanto le pura ragione, non si può dire, egli conchiude, che le femmine sieno escluse dalle legazioni (*Questiones juris publici*, lib. 11, cap. V).

Termineremo con far cenno dell'opinione sostenuta dal Dalloz, alla quale non abbiamo difficoltà di soscrivere, siccome la più fondata. Ei crede che debba la questione risolversi nel senso della esclusione delle donne dalle missioni diplomatiche, non perchè si diffidi della loro capacità, ma per timore degli intrighi e delle passioni che possono attorno ad esse venire a far lega colle astuzie già sì attive della diplomazia (*Loc. cit.*).

CAPO SECONDO.

DIRITTO DI LEGAZIONE PASSIVO

—=—

SOMMARIO.

39. Il diritto di legazione passivo, al pari dell'attivo, costituisce un diritto essenziale del governo di ogni Stato indipendente. Conseguenze di siffatto principio.
40. Esame critico della dottrina dell'Heffter, giusta la quale tale diritto non può negarsi ai privati.
41. Il diritto di legazione passivo può esercitarsi dai governi *di fatto*.
42. Dottrina del Vattel circa l'obbligo che hanno gli Stati di ricevere e d'intendere i ministri delle Potenze straniere.
43. Tale dottrina, accettata da altri scrittori, quantunque a prima giunta sembri priva di fondamento giuridico, pure non si può dubitare della sua ammissibilità.
44. Neppure la guerra dispensa i sovrani da quell'obbligo.
45. I parlamentari hanno, in una certa misura, una posizione analoga a quella degli Inviati diplomatici.
46. Uno Stato, acconsentendo di ricevere gli agenti diplomatici degli altri Stati, può apporre al ricevimento condizioni di *ordine generale*. Esempio di siffatte condizioni.
47. Si considera come ragionevole motivo di non ricevere un ministro straniero, l'incompatibilità dell'esercizio de' suoi poteri colla sovranità nazionale o colle leggi del paese.
48. Per tale ragione i principi protestanti di Germania ed il re di Danimarca adottarono il sistema di non ricevere i legati o nunzi pontifici.
49. Diritto inglese circa le relazioni diplomatiche colla Santa Sede.
50. Principio prevalso in Francia.
51. Il diritto di legazione tanto attivo, quanto passivo, non può più annoverarsi fra le prerogative del Sommo Pontefice, dopo di avere egli cessato di essere sovrano e principe temporale.
52. Laonde, secondo i principî del diritto, gli Inviati pontifici presso i governi stranieri non si devono più riguardare come aventi una missione diplomatica.
53. Egualmente, secondo gli stessi principî, non si possono considerare come agenti diplomatici i ministri che volessero le Potenze straniere inviare presso il Pontefice.
54. Tuttavia la nazione italiana, invece di lasciare gli uni e gli altri Inviati sotto l'impero del diritto comune, volle ad essi accordare una protezione speciale.

55. **Disposizioni sancite in proposito dalla legge 13 maggio 1871.**
56. **Scopo di tali disposizioni.**
57. Può aver luogo il rifiuto *speciale* o *relativo* di un ministro straniero, per motivi che specialmente concernono la di lui persona.
58. La deferenza verso uno Stato con cui si ha da trattare non può giungere sino al punto di lasciargli la scelta della persona da inviarsi presso il medesimo.
59. Uso invalso di presentire il governo straniero sulla scelta del nuovo titolare.
60. Quando ad esso competa il diritto di dichiarare che non lo riceverà.

39. Venendo a discorrere del diritto di legazione passivo, è evidente che costituendo anch'esso, come l'attivo, un'esplicazione della sovranità esteriore degli Stati, devono a suo riguardo ricevere applicazione i principî esposti nel capo precedente. Il diritto adunque di ricevere, al pari di quello d'inviare agenti diplomatici, costituisce un diritto essenziale del governo di ogni Stato indipendente; il che equivale al dire, che chi ha il diritto di legazione attivo ha pure il passivo, essendo l'uno inseparabile dell'altro, poichè tra loro correlativi. Egualmente deriva dall'accennato principio che le limitazioni poste alla rappresentanza di una nazione all'estero, hanno luogo eziandio in ordine al ricevimento degli Inviati delle estere nazioni; epperò gli Stati cui non è riconosciuto il diritto di legazione attivo, come i semi-sovrani (§ 6), e, di regola, i federali (§ **11**), non godono nemmeno del passivo, entrambi essendo esclusivamente attribuiti alle Potenze da cui dipendono, od al governo federale supremo.

40. Secondo l'Heffter il diritto di legazione passivo, considerato in sè stesso, non potrebbe naturalmente contrastarsi a semplici particolari. Nulla v'ha che impedisca a questi di ricevere agenti diplomatici da un sovrano straniero. Per qual motivo, dice quello scrittore, sarà vietato ad una testa coronata di farsi rappresentare presso una casa principesca non sovrana, a mo' d'esempio, in occasione di nozze, o per altri affari puramente personali? (1)

Non v'ha dubbio che niente impedisca la realizzazione di tale fatto, ma è altresì innegabile che il personaggio inviato

(1) HEFFTER, *Op. cit.*, § 200, N. 3.

mal si potrebbe considerare come rivestito di carattere diplomatico, conciossiachè siffatto carattere non possa competere se non a coloro cui è affidata la missione di rappresentare la nazione presso un'altra nazione. Ora ne' casi accennati dal professore di Berlino, non trattasi di rappresentare la nazione, bensì il sovrano, per un interesse a lui meramente personale. Potrà quindi il ministro inviato fruire di tutti gli onori che spetterebbero al suo costituente, ma non essendo che un mandatario di questi, come semplice privato, mal potrebbe invocare le prerogative che il Diritto delle genti garantisce agli agenti diplomatici, delle quali si parlerà in seguito.

41. Dall'essere il diritto di legazione passivo prerogativa del governo di ogni Stato indipendente, consegue che può esercitarsi dai governi *di fatto*, vale a dire, che un governo il quale trovisi al possesso della sovranità, come può inviare i suoi agenti diplomatici alle Potenze da cui è stato riconosciuto, così per reciprocità può ricevere quelli che furono da queste presso lui accreditati. Egli è perciò che tutti i nuovi governi de' quali si fece parola nel capo precedente, come esercitarono il diritto di legazione attivo, fruirono puranco del passivo, ricevendo i rappresentanti degli Stati, i quali vollero stringere con essi delle relazioni diplomatiche.

42. Siccome gli Stati hanno il diritto di legazione, crede il Vattel che non sia lecito porre ostacoli al suo esercizio. Un sovrano che tentasse d'impedire ad un altro d'inviare e di ricevere ministri pubblici, gli farebbe ingiuria e recherebbe offesa al diritto delle genti. Ei sarebbe vulnerare la nazione in uno de' suoi più preziosi diritti, e contrastare ciò che ad ogni società indipendente viene concesso dalla stessa natura; ei sarebbe come rompere i vincoli onde i popoli sono uniti, ed offenderli tutti. Poichè adunque le nazioni hanno l'obbligo di conferire insieme, di ascoltare le proposte e le dimande loro indirizzate, di mantenere un mezzo libero e sicuro d'intendersi e di conciliarsi nelle loro dispute, non può un governo, senza ragioni particolarissime, rifiutare di ammettere ed intendere il ministro di una Potenza amica, o con cui esso è

in pace. Ma se abbia de' motivi per non riceverlo nell'interno del paese, soggiunge il prelodato pubblicista, può indicargli un luogo sulla frontiera, ove le sue proposte saranno intese, e l'Inviato straniero sarà tenuto fermarvisi, dovendo a lui bastare che sia ascoltato; è questo, e non altro, che può egli pretendere (2).

43. Codesta teoria, la quale è accettata da altri scrittori (3), pare a primo aspetto che sia priva di fondamento giuridico. Avendo tutte le nazioni il *diritto* d'inviare, ed in pari tempo il *diritto* di ricevere agenti diplomatici, a quella guisa che ciascuna di esse è libera in forza del primo diritto di farsi rappresentare all'estero, così le si deve lasciare piena facoltà in forza del secondo di accogliere o non gli Inviati de'governi stranieri. È forse conciliabile il concetto di *diritto* col dovere giuridico di esercitarlo?

Se non che, ella è cosa da non poterne dubitare, che ove si ammettesse assolutamente il principio che una nazione può respingere in piena pace le comunicazioni ufficiali di un governo straniero, senza neppure sentirne il tenore, sarebbe lo stesso come negare che gli Stati formano una sola famiglia, e sono quindi, fino a un certo punto, gli uni solidari degli altri. Il rifiuto *generale* di ricevere alcun Inviato straniero, renderebbe impossibili le relazioni internazionali. È tanto ciò vero, che l'istituto giuridico delle ambascerie permanenti prevalse così, che non v' ha nazione, la quale, in tempo di pace, se abbia riconosciuto il governo di uno Stato indipendente, si rifiuti *in genere* a ricevere da esso l'invio di una missione stabile; venendo anzi tale invio considerato come prova di buona amicizia. Potrà bensì il rifiuto aver luogo, ma sarà un rifiuto *speciale* di ricevere una determinata persona, fondato su cause eccezionalmente gravi, come si vedrà fra poco.

Qualora poi trattisi di una missione straordinaria per un

(2) Vattel, *Op. cit.*, liv. IV, chap. IV, § 63, 65.

(3) Viquefort, *Op. cit.*, liv. I, sect. 13. — Merlin, *Op. cit.*, Ministre public, sect. 11, 63. — Dalloz, *Op. cit*, Agent diplomatique, sect. 1, art. 3, § 2. — Charles De Martens, *Op. cit.*, § 6.

oggetto determinato, forsechè si viola l'indipendenza dello Stato a cui è diretta, obbligandolo a porgere ascolto alle proposte che gli vengono fatte? È ben libero il governo di codesto Stato di accettarle o meno; ma sarebbe un mancare ai buoni rapporti che regnar devono tra gli Stati, il non voler nemmeno udire chi n'è messaggiero.

Egli è appunto per le accennate ragioni che il rifiuto di ammettere ed intendere i ministri di una Potenza amica, se per sè stesso non costituisce un *casus belli*, serve però talvolta di trabocco alla bilancia per convertire in ostili le relazioni amichevoli tra due paesi. Fornì pur troppo una prova eloquente di quanto asseriamo, l'ultima sciagurata guerra franco-germanica. Non fu uno de' *pretesti* per dichiararla il rifiuto del re Guglielmo di non più ricevere l'ambasciatore di Napoleone III, e di non fornirgli nuove spiegazioni relativamente alla candidatura di un principe prussiano al trono di Spagna, rifiuto che si pretese inoltre sia stato comunicato ufficialmente ai gabinetti d'Europa? (4)

44. Neppure la guerra dispensa i sovrani dal dovere di ricevere ed intendere i loro ministri rispettivi. Più la guerra è un flagello, diremo col Vattel, e più le nazioni sono obbligate di riservarsi i mezzi per porvi fine. Egli è adunque indispensabile che esse possano inviarsi de' ministri, anche in mezzo al

(4) Vedasi la dichiarazione di guerra del 19 luglio 1870, nella quale si accennò dall'impero a codesta notificazione ufficiale, dopo che si erano fatti forti della medesima i ministri Grammont e Ollivier, nel 15 di detto mese, ne' rapporti presentati al Senato e al Corpo Legislativo; sebbene però, malgrado i vivi richiami dell'opposizione, non sia stato comunicato il *preteso* dispaccio, con cui sarebbesi annunziato ufficialmente ai gabinetti d'Europa il rifiuto di dar più udienza all'ambasciatore francese, il signor Benedetti (*Journal Officiel* du 17, compte rendu de la séance du nuit du 16 juillet). Si verificò posteriormente che codesto dispaccio non fosse in sostanza che un telegramma tolto dai giornali e trasmesso per *informazione* agli agenti diplomatici della Prussia.

Del resto poi il rifiuto del re Guglielmo ebbe luogo dopo che esso avea già fornito al rappresentante della Francia tutte le spiegazioni circa l'accennata candidatura; laonde, anche quando fosse stato ufficialmente notificato ai Gabinetti d'Europa, non potea essere allegato tra i motivi che indussero l'impero a dichiarar la guerra alla Prussia.

fragore delle armi, per aprire le trattative di pace, o per qualche proposta tendente a mitigare il furore de' combattimenti (5).

45. Vero è che coloro cui viene affidata la missione di presentarsi presso gli eserciti nemici allo scopo di intavolare de' negoziati coi loro comandanti, vale a dire, i così detti parlamentari, non sono veri Inviati diplomatici; perocchè essi non sono i rappresentanti dello Stato, ma soltanto messaggieri incaricati dai belligeranti di aprire trattative per oggetti determinati, e di preparare o di conchiudere certe convenzioni tra gli avversari. Tuttavia, in una certa misura, hanno i parlamentari una posizione, se non identica, analoga almeno a quella degli Inviati diplomatici; ond'è che, come vedremo in appresso, godono della inviolabilità, non potendo esser fatti prigionieri, se abbiano fatto conoscere la loro qualità, e dovendo essere loro fornito il mezzo di tornare liberamente al campo d'onde partirono e senza pericolo (6).

46. Uno Stato, acconsentendo a ricevere gli agenti diplomatici degli altri Stati, può apporre al ricevimento condizioni *di ordine generale*. Così quasi tutti i governi stabilirono come regola generale di non ricevere i loro propri sudditi come ministri di una Potenza straniera. Si vollero evitare i conflitti che potrebbero sorgere fra i diritti del rappresentante libero di uno Stato estero ed i doveri del cittadino verso la propria nazione. Allorchè un proprio suddito è accettato come agente diplomatico di una Potenza straniera, l'accettazione ha luogo colla riserva che egli continuerà a riconoscere l'esercizio a suo riguardo della giurisdizione locale, in tutto ciò che direttamente non appartiene all'affidatagli missione. Un sovrano pertanto che elegga per ambasciatore un suddito dello Stato a cui lo invia, pone fuori della giurisdizione di codesto Stato l'ufficio, ma non la persona del suo Inviato (7).

(5) VATTEL, *Loc. cit.*, I, 68. — BURLAMAQUI, *Principes du Droit des gens*, chap. 13, § 4. — DALLOZ, *Op. cit.*, Agent diplomatique, sect. 1, art. 3, § 2, N. 55.

(6) Vedi infra *titolo quinto, capo quinto.*

(7) HUBERO, *De jure civitatis*, lib. 3, sect. 4, chap. 2, N. 28. — BYNKERSOEK, *De foro legatorum*, chap. XI.

47. Si considera, come ragionevole motivo di non ricevere un ministro straniero, l'incompatibilità dell'esercizio de' suoi poteri colla sovranità nazionale o colle leggi del paese, pel sacrosanto diritto che ha ogni Stato indipendente di esigere che alcun governo straniero non si ingerisca nel suo ordinamento interno.

48. Ecco il perchè i principi protestanti di Germania ed il re di Danimarca adottarono il sistema di non ricevere i legati o nunzi pontifici, essendosi creduta inconciliabile colla sovranità nazionale, la supremazia spirituale reclamata dal Papa, di cui essi sono i rappresentanti.

49. Le leggi inglesi proibivano, un tempo, di tenere relazioni diplomatiche colla Santa Sede. Un atto del parlamento del 1843 abolì codesta restrizione de' poteri della regina; mantenne però il divieto di ricevere degli ecclesiastici come ministri del Pontefice.

50. In Francia, diggià prima della rivoluzione del 1789, era prevalso il principio di non ricevere quegli Inviati pontifici i cui poteri fossero illimitati. Ben compresero i Francesi che era inammissibile di conferire una posizione privilegiata ai rappresentanti della Santa Sede nelle questioni in cui l'interesse della Francia trovar si potea in opposizione diretta colle pretensioni della Chiesa gallicana. Appunto per ciò si esige in Francia dai nunzi pontifici la previa presentazione de' loro poteri, limitati giuste le regole del concordato, affinchè sia ad essi dato di esercitare il loro ministero (8).

51. Or che parliamo degli Inviati della Santa Sede, crediamo necessario di stabilire quale sia la loro condizione giuridica, dopo di avere il Sommo Pontefice cessato di essere sovrano e principe temporale.

Costituendo il diritto di legazione tanto attivo, quanto passivo, un diritto essenziale del governo di ogni Stato indipendente (§§ 15, 39), come potrebbe tale diritto annoverarsi tra le prerogative del Papa, dopo di aver egli perduto la so-

(8) Charles De Martens, *Op. cit.*, § 6.

vranità politica, per l'avvenuta estinzione giuridica dello Stato ex-pontificio, il quale, rinunziando alla propria autonomia, col solenne plebiscito de' suoi abitanti, divenne una provincia annessa al regno d' Italia?

52. Secondo i principî del diritto adunque gli Inviati pontifici presso i governi stranieri non si devono più riguardare come aventi una missione diplomatica, come aventi cioè l'incarico di mantenere relazioni tra *Stato e Stato*, altra non potendo essere la loro missione all'infuori di quella di provvedere ad interessi d' ordine spirituale ne' rapporti tra il Sommo Pontefico e l'orbe cattolico.

53. Per la medesima ragione, secondo gli stessi principî, non si possono considerare come veri agenti diplomatici i ministri che volessero le Potenze straniere inviare presso il Pontefice, non accreditandoli in pari tempo appo il governo italiano. È ben vero che essi rappresentano la propria nazione, ma ciò non basta per l'acquisto del carattere diplomatico, essendo altresì indispensabile l'incarico di rappresentarla presso un' altra nazione (§ 40). La condizione giuridica pertanto degli Inviati de' governi esteri presso la Santa Sede non differisce da quella de' rappresentanti del Sommo Pontefice presso i primi.

54. Tuttavia la nazione italiana, la quale per l'accennata ragione non avrebbe violato alcun principio giuridico, lasciando gli uni e gli altri Inviati sotto l'impero del diritto comune, volle ad essi accordare una protezione speciale.

55. Infatti la legge 13 maggio 1871, *sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa*, stabilì:

« Gli Inviati de' governi esteri presso Sua Santità godono « nel Regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano « agli Agenti diplomatici secondo il Diritto internazionale.

« Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali « per le offese agli Inviati delle Potenze estere presso il Go- « verno italiano.

« Agli Inviati di Sua Santità presso i Governi esteri sono « assicurate, nel territorio del Regno, le prerogative ed im-

« munità d'uso, secondo lo stesso diritto, nel recarsi al luogo
« di loro missione e nel ritornare (9).

56. Il legislatore italiano adunque pareggiò la condizione giuridica d'individui non aventi carattere diplomatico a quella de' veri agenti diplomatici. Nè coll'essere stati in tal guisa messi allo stesso livello gli Inviati delle Potenze straniere presso la Santa Sede, per affari d'ordine spirituale, e gli Inviati presso le stesse Potenze appo il governo italiano, per interessi d'ordine temporale, si venne ad ammettere a Roma una doppia rappresentanza diplomatica, a dar sanzione ad una specie di dualismo fra gli uni e gli altri Inviati. Le accennate disposizioni non mirano ad altro scopo, che a quello di assicurare al Sommo Pontefice piena libertà d'azione e di corrispondenza con tutta la cristianità, a metterlo in grado, quantunque sia in lui cessato il potere temporale, di liberamente esercitare l'autorità spirituale, come per lo passato, continuando la nazione italiana a riconoscergli il diritto di legazione per gli affari relativi a codesta autorità, benchè non aventi indole diplomatica. Si volle così porre a nudo l'insussistenza dell'argomento che si metteva sempre in campo dai fautori del mantenimento del potere temporale de' Papi, che fosse cioè questo necessario pel libero godimento dell'autorità spirituale.

È adunque alla guarentigia di tale autorità che sono rivolte le accennate disposizioni, e non ad ammettere una doppia rappresentanza diplomatica. I ministri esteri inviati presso il Papa, i quali non sieno in pari tempo accreditati appo il re d'Italia, hanno unicamente il mandato di provvedere ai rapporti de' governi da loro rappresentati con la Santa Sede. Per la qual cosa oltrepasserebbero essi i limiti delle loro attribuzioni, commetterebbero una vera usurpazione di potere, qualora si arrogassero d'intervenire negli affari relativi ai rapporti fra gli stessi governi ed il Regno d'Italia, esercitando verso questo un'azione diplomatica; da altri non potendo spiegarsi tale azione se non dai rappresentanti stranieri presso il governo italiano.

(9) Art. 11 di detta legge.

Non occupandoci ora che del diritto di legazione, basti l'avere stabilito che, a rigore, non dee più il medesimo porsi fra le prerogative del Sommo Pontefice dopo la cessazione del suo potere temporale, e sapere quale sia il concetto fondamentale delle disposizioni sancite per tutelare le libere comunicazioni della Santa Sede coi popoli soggetti alla sua autorità spirituale. Le conseguenze giuridiche delle stesse disposizioni verranno da noi sviluppate ne' titoli successivi, e specialmente alloraquando parleremo delle prerogative ed immunità che spettano agli agenti diplomatici, de' loro doveri e funzioni.

57. Oltre le condizioni di *ordine generale* che ad uno Stato è lecito apporre al ricevimento de' rappresentanti degli altri Stati, può aver luogo da sua parte il rifiuto *speciale* o *relativo* di un ministro straniero, per motivi specialmente concernenti la persona di questi. Fra i requisiti più essenziali per un agente diplomatico v' ha quello di essere ben accetto allo Stato appo cui deve adempiere alla sua missione, essendo altrimenti impossibile il buon accordo reciproco, senza cui mal si raggiunge lo scopo delle legazioni. Egli è d'altronde offendere un governo straniero inviandogli una persona per la quale si conosce che esso ha dell'avversione. Lo stesso diritto delle genti, osserva il Viquefort, che non permette si faccia violenza od oltraggio ad un ministro che è stato ammesso e riconosciuto, acconsente ai sovrani di non dare ospitalità ad un'agente diplomatico da cui temono essi di ricevere de' dispiaceri (10). Un Inviato, dice Charles De Martens, deve godere di una considerazione personale se egli vuole che se ne abbia pel suo carattere pubblico; egli deve anzitutto ispirare della confidenza al governo presso cui è accreditato. Se adunque un sovrano mostri ripugnanza a ricevere un individuo designato, si commetterebbe una vera imprudenza esigendone l'ammissione; ed ove, in seguito a circostanze particolari, si fosse giunti ad esercitare, a questo riguardo, una

(10) *Op. cit.*, lib. I, sez. 13.

specie di pressione morale, dee prevedersi che un ministro discaro adempirà male alla sua missione. La necessità può costringere a dissimulare, soggiunge lo stesso scrittore; ma codesta dissimulazione nuoce al successo degli affari, ed altresì alla dignità del sovrano che si ostina a mantenere un agente che dispiace (11).

58. Del resto è cosa incontrastabile che la deferenza rispetto ad uno Stato con cui si ha da trattare non deve giungere sino al punto di lasciargli la scelta della persona da inviarsi presso il medesimo. Non mancano, è vero, esempi in contrario, ed anche nella storia contemporanea: ma siffatti esempi chi potrebbe approvarli? Un governo che si rispetti, che abbia a cuore gli interessi e la dignità del paese, non può essere condiscendente per guisa da mettersi in certo modo in balìa di un altro governo.

59. Per prevenire il rifiuto di agenti diplomatici diggià accreditati, prevalse l'uso di presentire il governo straniero sulla scelta del nuovo titolare, potendo per tal guisa codesto governo, qualora non gradisca la nomina, esprimere il desiderio che sia designata un'altra persona. Egualmente il governo appo cui un ministro dev'essere accreditato, può prendere l'iniziativa, manifestando la sua preferenza per una data persona. I sovrani non intervengono che raramente: talvolta è il ministro richiamato o l'incaricato d'affari *ad interim* che fa conoscere la nuova scelta; tal altra è il ministro degli affari esteri che rende consapevole della medesima l'Inviato del paese ove deve recarsi il nuovo ministro.

È però quasi sempre verbalmente che si trattano codesti affari, perocchè in siffatta guisa le osservazioni a cui può dar luogo la scelta possono prodursi senza avere un carattere offensivo (12).

(11) *Op. cit.*, § 6.

(12) Charles De Martens, *Loc. cit.*

Pressochè tutte le Corti si sottomettono alla formalità del gradimento, senza chiedere il perchè una certa persona non sarà la benvenuta. L'Inghilterra sola esige, che la Corte che rifiuta un agente che essa vuole

60. Se il governo che fece l'interpellanza non tenga conto di siffatte osservazioni, il sovrano presso cui dee inviarsi il nuovo agente diplomatico ha incontestabilmente il diritto di dichiarare formalmente, che egli non lo riceverà. Ma fa benissimo notare il prelodato pubblicista che non dee ricorrersi a un mezzo così estremo, se il rifiuto non sia fondato su gravi ragioni politiche, perocchè, pronunziato in tempo di pace, può menare ad una rottura delle relazioni diplomatiche (13).

inviarle, faccia conoscere i suoi motivi. Essa non ammette come obbiezione valevole la mancanza di confidenza, ma richiede delle eccezioni positive fondate sulla condotta anteriore del ministro, e fa amministrare gli affari *ad interim* dal segretario di legazione. Così nel 1832, avendo l'imperatore di Russia rifiutato di ricevere sir Stratford Canning ambasciatore d'Inghilterra, la missione britannica non fu regolarmente ristabilita che nel 1835, allorchè il duca di Wellington surrogò lord Palmerston al ministero degli affari esteri (Garcia De La Vega, *Guide pratique des agents du ministère des affaires étrangers de Belgique,* p. 109).

(13) La storia del Diritto internazionale offre moltissimi esempi di agenti diplomatici, i quali dovettero ripartire senza esser ricevuti dai governi presso cui erano accreditati, avendo avuto codesti governi de'gravi motivi per così comportarsi.

Il Papa Pio V, essendogli stata inviata dalla Repubblica di Venezia un'ambasciata composta di quattro senatori, non volle riceverne che tre, poichè dal quarto era stato precedentemente trattato molto male.

Nel 1541 Giovanni re d'Aragona spedì al re di Navarra, suo figlio, i protonotaio Antonio di Nogueras. Essendosi questi presentato al principe, fu così vivamente apostrofato: « Io mi meraviglio di due cose, o Nogueras, la prima che il Re mio padre vi abbia qui inviato, avuto riguardo che *si devono sempre inviare persone che siano ben accette al sovrano appo cui vengono accreditate;* e l'altra, che voi abbiate l'audacia di presentarvi al mio cospetto, voi, che quando io ero prigioniero a Saragozza aveste l'ardire di venire con carta ed inchiostro per interrogarmi, credendomi reo di grandi misfatti e pretesi tradimenti, di cui mi si accusava..... Se non mi trattenesse il rispetto che ho per mio padre e qualche altra considerazione, voi non riportereste di qui nè la lingua, che osò interrogarmi, nè la mano che vergò le deposizioni; ed affinchè non irritiate di più la mia pazienza, vi prego e vi ordino di ritirarvi dal mio cospetto, non potendo i miei occhi soffrire un uomo che ha voluto caricarmi di tanti delitti. » Nogueras volea rispondere, ma il principe gl'impose silenzio e lo fece ritirare.

Nel 1782 il re di Sardegna ricusò di ricevere come ambasciatore di Francia il signor di Semonville.

Nel 28 termidoro, anno IV, il Direttorio esecutivo di Francia manifestò con un decreto formale, il suo rifiuto di ammettere il signor di Rehausen in qualità di ambasciatore del re di Svezia.

Nel 1820 il re di Sardegna non volle ricevere come ministro di Prussia il barone De Martens, allegando che sua moglie era la figlia di un regicida francese.

Il re di Annover fece altrettanto nel 1847, a riguardo del ministro parimenti di Prussia, il conte di Westphalen, per la ragione che codesto diplomatico era cattolico (vedi Viquefort, *Loc. cit.* — Merlin, *Op. cit.*, ministre pubblic, sect. III, N. IV. — Charles De Martens, § 6).

TITOLO TERZO.

Classificazione degli agenti diplomatici

—=—

SOMMARIO.

61. Origine delle distinzioni degli agenti diplomatici in vari ordini.
62. Conseguenze che derivarono da siffatte distinzioni.
63. Regolamento sancito ne' Congressi di Vienna e di Aquisgrana del 1815 e del 1818 per troncare le dispute relative alla precedenza degli agenti diplomatici.
64. Classi stabilite da tali Congressi.
65. In qual senso debba intendersi che soltanto i ministri di prima classe hanno il carattere rappresentativo.
66. Essi godono del privilegio di conferire direttamente col sovrano appo cui sono accreditati.
67. Non è sostanziale la differenza fra i medesimi ed i ministri delle altre classi.
68. La differenza fra gli ambasciatori e gl'Inviati straordinari e ministri-plenipotenziari non si riferisce che al ceremoniale.
69. Non concerne egualmente che il ceremoniale quella che passa fra un Inviato straordinario e ministro-plenipotenziario, ed un ministro-residente.
70. I semplici incaricati d'affari lo sono talvolta *ad interim,* ma spesse fiate vengono spediti in missione permanente.
71. Tanto gli uni, quanto gli altri, sono veri agenti diplomatici.
72. Regola stabilita dal Congresso di Vienna circa le missioni straordinarie.
73. Altra regola circa la determinazione del grado degli agenti diplomatici, in ciascuna classe.
74. Omaggio reso con siffatta regola al principio dell'eguaglianza giuridica degli Stati.
75. Eccezione ammessa a favore de' nunzi pontifici, ai quali fu conservata la precedenza su tutti gli altri ambasciatori.
76. **Siffatta disposizione non è più ad essi applicabile, dopo di avere la Santa Sede perduto il carattere di Potenza secolare.**
77. Come si regoli la precedenza nel caso che vengano spedite nuove credenziali a diplomatici diggià in funzioni.

78. Altre disposizioni sancite dal regolamento di Vienna.
79. La determinazione della classe a cui un Inviato dee appartenere spetta esclusivamente al governo che lo nomina. Tuttavia è generalmente riconosciuto il principio di reciprocità.
80. Altra massima accettata dalle nazioni circa il diritto d'inviare agenti diplomatici di prima classe.
81. Non si può dire che la medesima sia fondata su un principio giuridico.
82. La gerarchia degli agenti diplomatici la si dovrebbe fondare sulla natura, sulla importanza della loro missione, e non sulle cortesie maggiori o minori ad essi tributate.
83. Corpo diplomatico.
84. Esso non costituisce una personalità nè giuridica, nè politica.
85. *Autorità internazionale* inerente alle dichiarazioni unanimi di un Corpo diplomatico.
86. A chi spetti di prender la parola a nome di questo, allorchè si riunisce per atti di semplice cortesia.

61. Nell'antichità e nel medio evo, siccome il sistema delle legazioni permanenti non era per anco invalso, conoscevasi soltanto un ordine di pubblici ministri, incaricati di trattare a nome dello Stato colle Potenze straniere; i quali ministri si distinguevano da quelli inviati dai principi pe' loro privati interessi.

Essendo divenuto generale dopo la pace di Vestfalia l'accennato sistema, si dovette naturalmente introdurre la distinzione degli agenti diplomatici in ordinari e straordinari. Chiamavansi *ordinari* quelli la cui missione era di risiedere abitualmente presso un governo straniero, per trattare con esso tutti gli affari ai quali le loro nazioni poteano avere interesse, a misura che si presentavano. Prendevano all'incontro il nome di *straordinari* i ministri inviati per un affare speciale, a mo' d'esempio, per negoziare una pace, un'alleanza od un altro trattato, per complimentare un principe all'epoca del suo innalzamento al trono, od in altra circostanza solenne.

Oltre codesta distinzione derivante dalla stessa natura delle cose, i popoli moderni altre ne immaginarono, che ebbero origine dall'amore del fasto, dalle esigenze dell'etichetta e dall'orgoglio del rango; distinzioni, giusta le quali si considerò, secondo il titolo conferito ad un agente diplomatico, che egli avesse la rappresentanza più o meno perfetta del proprio sovrano.

Ecco come potè avvenire che per essere un ministro fregiato del titolo di ambasciatore, meglio che di quello d'Inviato, di plenipotenziario, di residente, o d'incaricato d'affari, si credette, come si vedrà in appresso, che del carattere rappresentativo fosse egli rivestito in grado maggiore o minore.

Ma si andò più oltre, essendosi veduti degli ambasciatori col nome di *straordinari*, quantunque la loro missione non fosse che ordinaria o permanente (1). Nè per altro motivo ciò avvenne, se non perchè l'uso avea attribuito maggior considerazione a siffatto appellativo, che fu considerato più onorifico di quello di *ordinario*, e lo si conferì quindi anche a persone il cui incarico non era limitato a un solo oggetto.

62. Essendosi stabiliti diversi ordini di agenti diplomatici, giuocoforza egli era che si annettesse più o meno di dignità al loro carattere, con esigersi per essi degli onori proporzionati al grado di rappresentanza di cui si consideravano investiti. Ma se giusta siffatto ordine d'idee un ministro di prima classe dovea necessariamente aver la precedenza su un Inviato di seconda classe, in qual modo però determinare il grado di diplomatici della medesima categoria accreditati da diversi Stati presso un medesimo governo? Per risolvere le controversie che poteano su questo punto insorgere, si ebbe riguardo al grado del sovrano di cui ciascun ministro era il rappresentante: ma nulla d'altra parte era più controverso della gerarchia de' principi. La storia del secolo XVII e del XVIII è piena di discussioni di etichetta, le quali ebbero conseguenze le più deplorevoli. Così noi vediamo che gli ambasciatori di Spagna

(1) Il marchese di Cascais fu inviato in Francia come ambasciatore *straordinario* del Portogallo, senza essere incaricato di alcun affare particolare, e vi rimase in missione permanente dal 1695 al 1700.

Lord Manchester era egualmente ambasciatore *straordinario* d'Inghilterra presso Luigi XIV, sebbene la sua missione fosse ordinaria.

Per tre anni M. Schimmelpenninck rimase presso il governo francese nella qualità di ambasciatore *straordinario* e ministro plenipotenziario della repubblica batava; come per due anni M. Gallo vi risiedette col carattere di ambasciatore *straordinario* del re di Napoli (MERLIN, *Opera cit.*, min. pub., sect 1, N. 1).

non volevano ad alcun costo cedere a quelli della Francia, e gli Inviati degli Elettori disputavano fieramente il passo ai rappresentanti delle grandi repubbliche, e va dicendo (2).

63. Furono i Congressi di Vienna e di Aquisgrana del 1815 e del 1818 che posero fine a siffatto disordine, col regolamento adottato dalle Potenze che v'intervennero (3). Tale regolamento ebbe per iscopo di troncare tutte le dispute relative alla precedenza degli agenti diplomatici, e le sue disposizioni furono poscia accettate da pressochè tutti gli altri Stati, sia formalmente, sia tacitamente.

Il Congresso di Vienna divise gli impiegati diplomatici in tre classi: la prima comprendeva gli ambasciatori, i legati o nunzi pontifici; la seconda gli Inviati, ministri-plenipotenziari od *altri* accreditati presso i sovrani; la terza gli incaricati d'affari, accreditati appo i ministri degli affari esteri (4).

Il Congresso di Aquisgrana, dicendo di voler « evitare le « spiacevoli discussioni che potrebbero in appresso aver luogo « su un punto di etichetta diplomatica, che *sembrava* non fosse « stato preveduto dal regolamento di Vienna, » stabiliva che i *ministri-residenti* accreditati presso le diverse Corti formerebbero, per riguardo al loro grado, una classe intermedia tra i ministri di second'ordine e gli incaricati d'affari.

Ma è evidente, che siccome il regolamento di Vienna annoverava fra gli agenti diplomatici di seconda classe i ministri plenipotenziari od *altri* accreditati presso i sovrani, avea compreso nella medesima i *ministri-residenti*. Egli è perciò, come osserva opportunamente Charles De Martens, che non fu se non una maniera di dire se più tardi il Congresso di Aquisgrana ebbe a dichiarare che *sembrava* non fossero state da quel regolamento prevedute le spiacevoli discussioni che potrebbero

(2) CHARLES DE MARTENS, § 12.

(3) Al Congresso di Vienna erano rappresentate l'Austria, la Francia, la Gran Bretagna, la Prussia, la Russia, la Spagna, il Portogallo e la Svezia. A quello di Aquisgrana non intervennero che i plenipotenziari delle cinque grandi Potenze.

(4) Art. 1 del regolamento.

aver luogo a riguardo di que' ministri. Alcuno de' diplomatici a Vienna, egli soggiunge, non ignorava le interminabili controversie del XVIII secolo sul grado de' ministri di seconda classe fra loro (5).

Pertanto la clausola addizionale di Aquisgrana non è già che abbia risolto un dubbio, perocchè dubbio non vi era, bensì introdusse una vera innovazione; essa, cioè, fondò una nuova classe.

64. Prendendo per norma le disposizioni de' due Congressi, v' hanno adunque attualmente quattro classi di agenti diplomatici:

Alla 1.ª appartengono gli *ambasciatori e i rappresentanti del Papa* (6);

Alla 2.ª gli *inviati e ministri-plenipotenziari;*

Alla 3.ª *ministri-residenti;*

Alla 4.ª gli *incaricati d'affari* (7).

65. Stabiliva poi il regolamento di Vienna che soltanto i ministri di 1.ª classe hanno il carattere rappresentativo (8). Ma dovremo intendere codesta disposizione nel senso che essi soli rappresentino il proprio governo? No senza dubbio, conciossiachè tutti gli agenti diplomatici, senza distinzione di classe, rappresentano i loro costituenti, come ogni mandatario rappresenta il proprio mandante; dicevamo anzi che un ministro straniero rappresenta la propria nazione e non il sovrano che l'accreditò (§ **35**). Sotto questo rispetto pertanto, non v' ha agente diplomatico che rivestito non sia del carattere rappresentativo.

Se non che, si è creduto che ad un ministro di prima categoria competa siffatto carattere in un grado eminente. Si ritenne cioè, che egli, oltre di rappresentare il proprio paese

(5) CHARLES DE MARTENS, § 15.

(6) Vedasi quanto si disse a riguardo de' rappresentanti del Papa, nel capo secondo del titolo precedente (§ **49**).

(7) Soltanto la Porta ottomana non accettò siffatta classificazione, dividendo essa gli agenti diplomatici in tre classi: ambasciatori, ministri, incaricati d'affari.

(8) Art. 2.

negli affari costituenti l'oggetto della sua missione, rappresenti il sovrano da cui ebbe le credenziali, nella sua persona, nella sua dignità, nella sua grandezza, e conseguentemente, *in generale*, abbia diritto ai medesimi omaggi di cui godrebbe lo stesso sovrano se fosse presente, omaggi che non vengono tributati ai ministri delle classi inferiori.

66. Ma v' ha di più: i ministri di primo ordine, appunto per la rappresentanza che nel modo accennato hanno del loro costituente, godono del privilegio di conferire direttamente col sovrano presso cui sono accreditati; privilegio che è negato agli agenti diplomatici di ordine inferiore, i quali non conferiscono che col ministro degli affari esteri, o con altri incaricati a tale oggetto dal sovrano. Ma codesto privilegio è più apparente che reale, perocchè in generale tutti gli agenti diplomatici, a qualunque classe appartengano, non trattano che col ministro degli affari esteri. Codesto ministro assiste altresì, almeno ne' paesi costituzionali, alle conferenze degli ambasciatori col sovrano, le quali debbano condurre a qualche accordo fra i due governi; non potendo un principe costituzionale, di regola, esercitare alcun atto di sovranità che per mezzo de' suoi ministri risponsabili. Il privilegio di un ambasciatore si riduce a questo, che egli può andare direttamente per conferire col sovrano appo cui è accreditato; mentre un agente diplomatico, il quale non abbia il grado di ambasciatore, dee chiedere preventivamente per iscritto al ministro degli affari esteri di procurargli un'udienza pel sovrano. Ma a che vale il libero accesso presso questi, se poi la presenza di quel ministro è necessaria per intavolare delle trattative e condurle a termine?

67. Non è adunque sostanziale la differenza fra i ministri di primo ordine e quelli degli altri ordini, ond'è che, come si vedrà in seguito, sono eguali le guarentigie che competono a tutti indistintamente gli agenti diplomatici. Osserva benissimo il pubblicista portoghese, che un ambasciatore è una entità diplomatica spoglia di ogni significato in un governo costituzionale, sopratutto poi se sia accreditato presso il presidente

di una repubblica. Amiamo credere, ei soggiunge, che i lumi del secolo faranno sparire finalmente dai quadri diplomatici cotesti agenti, i quali non avendo alcuno scopo reale che li distingua dagli altri ordini, non possono che contribuire a mantenere le idee di una falsa aristocrazia, incompatibili vuoi coll'economia di una saggia amministrazione, vuoi co' principî di ogni governo rappresentativo (9).

68. Gli agenti diplomatici di seconda classe hanno il titolo d'inviati *straordinari* e ministri-plenipotenziari, quantunque vengano spediti in missione permanente; nè ciò si può in altro modo spiegare, se non tenendo conto di quanto si disse precedentemente (§ 61). Essi non differiscono dagli ambasciatori che pel cerimoniale osservato nelle diverse Corti a riguardo degli uni e degli altri, il quale non è eguale.

69. Non concerne del pari che il cerimoniale la differenza fra un inviato straordinario e ministro-plenipotenziario, ed un *ministro-residente*. In origine quest'ultimo titolo competeva a tutti i ministri di seconda classe; ma siccome fu ritenuto poco onorifico, s'introdusse quello d'*inviato*, a cui si volle annettere un maggior grado di considerazione.

70. I semplici *incaricati d'affari* lo sono talvolta *ad interim*, e vengono presentati come tali al ministro degli affari esteri dai capi di missione di 1.ª o di 2.ª classe, allorchè questi si allontanano dalla loro residenza temporaneamente o definitivamente (10). Ma spesse fiate si spediscono in missione permanente degli *incaricati d'affari* ne' paesi appo cui non si può o non si vuole inviare degli agenti diplomatici delle altre tre classi, e le loro credenziali sono dirette al ministro degli affari esteri. È di codesti ultimi incaricati d'affari che parla il regolamento di Vienna (agenti *accreditati* presso il ministro degli affari esteri), ed essi, che si possono dire di prima classe,

(9) PINHEIRO FERREIRA nella nota al § 192 di G. F. DE MARTENS, *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe.*

(10) D'ordinario è un consigliere od un segretario della legazione che viene presentato verbalmente come incaricato d'affari *ad interim.* Vedi infra, *sezione quarta.*

hanno naturalmente la precedenza sugli altri, da cui non si disimpegna che un servizio temporario. Egualmente l'incaricato d'affari *ad interim* di un'ambasciata passa davanti al supplente di un Inviato (11).

71. Del resto tutti gli incaricati d'affari, quantunque non abbiano il carattere formale di ministri, tuttavia sostanzialmente non differiscono dagli *ambasciatori*, dagli *inviati e ministri-plenipotenziari*, e dai *ministri-residenti;* sono insomma veri agenti diplomatici, rappresentano cioè la propria nazione, e godono quindi di eguali guarentigie.

72. Il regolamento di Vienna stabilì, a riguardo delle missioni straordinarie, che non attribuiscono alcuna superiorità di grado (12); e giustamente, non distinguendosi le medesime dalle ordinarie che pel loro oggetto. Se adunque gli inviati straordinari sono trattati con riguardi particolari, solendo i membri del Corpo diplomatico ceder loro il passo, egli è per pura cortesia e null'altro che ciò avviene: « essi, dice il Garcia, non prendono la precedenza, ma la ricevono (13). »

73. Dispose altresì quel regolamento che il grado degli agenti diplomatici, in ciascuna classe, è determinato dalla data della notificazione ufficiale del loro arrivo; ma che non portavasi alcuna innovazione relativamente ai rappresentanti del Papa (14).

74. Siccome pertanto non si tenne conto del grado d'importanza delle nazioni che rappresentano gli agenti diplomatici, per conoscere a quale fra essi spetti la precedenza, si venne per tal guisa a rendere omaggio al principio dell'eguaglianza giuridica degli Stati, sebbene dai potentati di Vienna siffatto principio, per altri riguardi, sia stato crudelmente oltraggiato (15).

75. Non si ammise che una eccezione a favore de' nunzi pontifici, ai quali fu conservata la precedenza su tutti gli altri

(11) Charles De Martens, § 16.
(12) Art. 3.
(13) *Op. cit.*, § 102.
(14) Art. 4.
(15) Vedi infra *titolo nono*.

ambasciatori, sieno anche gli ultimi arrivati. La Corte romana, approfittando de' vantaggi che le dava il doppio carattere di Potenza secolare ed ecclesiastica, riuscì ad ottenere siffatto privilegio pe' suoi Inviati, rialzando per tal guisa il loro carattere diplomatico ne' paesi stranieri (16).

76. Avendo però la Santa Sede perduto il carattere di Potenza secolare, e non potendo quindi i di lei rappresentanti esser più considerati come agenti diplomatici (§§ **52, 55**), l'accennata disposizione del regolamento di Vienna non sarebbe più ad essi applicabile. La nazione italiana accordò ai medesimi una protezione speciale, nel territorio del regno, pareggiandoli ai veri agenti diplomatici; ma negli altri paesi, non essendo state sancite delle speciali disposizioni a favore de' nunzi pontifici, è evidente che rimangono essi sotto l'impero del Diritto comune.

Per la qual cosa, se le Potenze cattoliche continueranno a permettere che i loro Inviati accordino la precedenza ai rappresentanti della Santa Sede, sarà unicamente per un semplice rispetto verso il capo supremo della Chiesa che avrà ciò luogo, e non perchè vi sieno *giuridicamente* tenute.

77. È adunque dall'anzianità rispettiva, vale a dire, dalla data della consegna ufficiale delle credenziali, che è determinato il grado, in ciascuna classe, degli agenti diplomatici. Egli è perciò che un ministro nel giungere alla sua residenza, non ha da occuparsi della qualità delle Potenze rappresentate dai suoi colleghi, ma unicamente di quella data. I gabinetti si limitano a prendere atto della medesima, e permettono ai loro Inviati di prender posto anche dopo i ministri de' governi, i quali non si trovano con essi in relazioni ufficiali, per non averne tuttora eseguito il riconoscimento (17).

(16) Per meglio conseguire tale intento essa adottò il sistema di accreditarli, sopratutto presso i sovrani cattolici, con diplomi affatto differenti da quelli degli agenti diplomatici delle altre Potenze (Vedi *titolo seguente*, nota 1).

(17) Questo caso si è soventi presentato tra i ministri spagnuoli e gli Inviati delle Repubbliche americane, prima che queste fossero riconosciute

Sorge la questione come si abbia a regolare la precedenza, allorchè all'occasione di un avvenimento, come la morte, l'abdicazione, lo spodestamento dell'uno o dell'altro de' due sovrani, oppure il cangiamento della forma di governo, sieno state spedite nuove credenziali a diplomatici diggià in funzioni (18): trattasi di conoscere se la consegna delle antiche debba continuare a regolare il loro grado, oppure se sia a quella delle nuove che spetti di determinarlo. Siccome il regolamento di Vienna non contemplò questo caso, è ai capi di missione che incombe di risolvere fra essi siffatta questione. Dopo la rivoluzione di luglio fu convenuto fra i capi di missione a Parigi, che continuerebbero ad occupare il rango che ciascuno avea sotto l'antico governo. Fecesi lo stesso a Berlino all'epoca della morte del re Federico Guglielmo IV. Al contrario nel 1848 dopo la rivoluzione di febbraio, e nel 1852 dopo il colpo di Stato, il grado de' ministri accreditati a Parigi fu stabilito dalla data della presentazione de' loro nuovi titoli (19).

78. L'accennato regolamento sanciva altresì, che sarà determinato in ciascuno Stato un modo uniforme pel ricevimento degli inviati diplomatici di ciascuna classe; che i legami di parentela, di alleanza di famiglia, o di alleanze politiche tra le Corti, non danno alcun grado ai loro rappresentanti; finalmente che negli atti o trattati tra più Potenze che ammettono l'alternato, la sorte deciderà fra i ministri dell'ordine a seguirsi nelle sottoscrizioni (20).

79. La determinaziono della classe a cui un Inviato dee appartenere spetta esclusivamente al governo che lo nomina. Tuttavia è generalmente riconosciuto il principio di reciprocità, giusta il quale le Potenze non s'inviano reciprocamente che

dal governo di Madrid; tra gli Inviati del Portogallo, che dalle Corti del Nord non era peranco riconosciuto, ed i ministri di codeste Corti (GARCIA, *Op. cit.*, § 97). Avvenne lo stesso ai nostri giorni fra gli Inviati italiani e quelli delle Potenze da cui il Regno d'Italia non era peranco riconosciuto.

(18) Vedi infra *titolo decimo*.

(19) GARCIA, *Op. cit.*, 97.

(20) Art. 5, 6, 7.

ministri dello stesso ordine. Esse poi tengono conto a questo riguardo delle loro risorse materiali, per le maggiori o minori spese cui si va incontro pel mantenimento di una legazione, secondo che il titolare appartenga all'una, oppure alle altre classi (21).

80. È anche generalmente accettata la massima che il diritto d'inviare agenti diplomatici di prima classe è riservato agli Stati governati da teste coronate, o da principi sovrani che godono degli onori reali, ed alle grandi repubbliche (22). Alcuno Stato che trovisi al possesso di siffatti onori non riceve ministri, col grado di ambasciatori, accreditati da principi sovrani a cui gli stessi onori non furono attribuiti, oppure inviati da piccole repubbliche o da Stati semi-sovrani (23). Però in forza del principio di reciprocità, allorchè una nazione contrasta ad un'altra il diritto di accreditare ministri di primo ordine, si astiene di servirsi di codesto diritto a suo riguardo.

81. Tuttavia è evidente che la enunciata massima non si può dire che sia fondata su un principio giuridico, perocchè, essendo tutti gli Stati giuridicamente eguali, ciascuno di essi, per debole che sia, dee avere il diritto di farsi rappresentare all'estero nel modo che ravvisa il più conveniente. È poi co-

(21) Il Regno d'Italia non ha degli ambasciatori presso gli Stati stranieri, e pel principio di reciprocità non ne vengono da questi accreditati presso il medesimo. Attualmente il governo italiano, ad eccezione degli Stati di Bolivia, Chilì, Città anseatiche, Guatimala, Honduras, Marocco, Messico, Nicaragua, Perù, San Salvador, Uraguay, Venezuela, ne' quali ha degli incaricati d'affari in missione permanente, in tutti gli altri Stati è rappresentato da inviati straordinari e ministri-plenipotenziari (Vedi *Personale del ministero degli esteri, delle legazioni e dei consolati di S. M. il Re d'Italia*, 1871, Roma, Regia tipografia).

(22) Le repubbliche di Genova e di Venezia non inviavano che ambasciatori. Al contrario la gran repubblica degli Stati-Uniti d'America non si fa rappresentare che da inviati straordinari e ministri plenipotenziarî, il qual sistema è il più conforme all'indole de' governi rappresentativi (§ 67).

(23) Sotto la monarchia di luglio non si accettavano a Parigi che de' ministri-residenti o degli incaricati d'affari per rappresentanti delle Corti gran ducali o ducali. Un ministro plenipotenziario di queste Corti non sarebbe stato ricevuto (GARCIA, *Op. cit.*, 98).

stante che sovrani di un rango inferiore, talvolta s'inviano reciprocamente degli ambasciatori, se non in missione ordinaria, almeno in missione straordinaria, come avviene allorquando, trattandosi di una circostanza solenne, si vuole che al ministro inviato vengano resi i maggiori onori, e quindi lo si riveste del carattere rappresentativo nel grado eminente (24). Giova pertanto ritenere che la limitazione agli Stati che godono degli onori reali ed alle grandi repubbliche del diritto d'inviare ambasciatori, dipenda soltanto da un uso, non avente altra causa naturale se non le enormi spese occorrenti per una rappresentanza di questo genere (25).

82. Dal sin qui detto rilevasi chiaramente che le distinzioni degli agenti diplomatici in varie classi altra origine non ebbero, come dicevamo sin dal principio, che l'amore del fasto, le esigenze dell'etichetta e l'orgoglio del rango. Gli antichi, non badando che alla sostanza delle cose, di molto superarono a questo riguardo i popoli moderni, i quali vollero troppo occuparsi de' titoli di cui possono esser fregiati i rappresentanti delle nazioni. Se una gerarchia ha da ammettersi fra questi, la si dovrebbe fondare sulla natura, sull'importanza della loro missione, e non sulle cortesie maggiori o minori che sono ad essi tributate. Chi, a cagion d'esempio, metterà allo stesso livello due ministri, di cui l'uno abbia avuto l'incarico di rappresentare gli interessi generali del suo paese, e l'altro quello di negoziare un trattato o di assistere ad una solennità? A quella guisa che la maggiore o minor considerazione di un mandatario non può dipendere che dal maggiore o minor grado di fiducia che in lui ripose il mandante, non può cioè farsi derivare che dai poteri più o meno estesi a lui conferiti; così, e non altrimenti, la maggior o minor considerazione di un agente diplomatico deve dedursi dalle facoltà più o meno larghe ad esso attribuite, e non dall'avere un titolo piuttosto che un altro.

(24) Heffter, *Op. cit.*, § 209. — G. F. De Martens, *Op. cit.*, § 199, nella nota di Pinheiro Ferreira.

(25) Bluntschli, *Op. cit.*, art. 172, comment.

83. La riunione di tutti i ministri accreditati presso un medesimo governo è comunemente designata sotto il nome di Corpo diplomatico, la quale espressione pare che sia stata inventata nel 1754 da una dama della Corte di Vienna (26).

84. Il Corpo diplomatico non costituisce una personalità nè giuridica, nè politica; ma è la riunione di persone completamente indipendenti le une dalle altre, come indipendenti sono le nazioni da esse rappresentate. I Corpi diplomatici, dice il Bluntschli, sono l'immagine della solidarietà degli Stati, il germe della futura organizzazione del mondo; e l'avvenire mostrerà i progressi di siffatta organizzazione (27).

85. Le dichiarazioni unanimi di un Corpo diplomatico, esprimendo, per dir così, l'opinione di tutta l'umanità, hanno una certa *autorità internazionale*, di cui è pericoloso non tener conto. Egli è perciò che si diede sempre una grande importanza alle proteste che in alcune circostanze vengono fatte da qualche Corpo diplomatico.

86. Allorchè un Corpo diplomatico si riunisce per atti di semplice cortesia, a mo' d'esempio, per complimentare il capo dello Stato, o persone della famiglia del principe, è d'uso che il ministro più anziano, — quello cioè che è accreditato da più lungo tempo — prenda la parola a nome del Corpo; nulla però impedisce la designazione, d'accordo, di un'altra persona.

(26) Heffter, § 199.
(27) Art. 182, comment.

TITOLO QUARTO.

Principio della missione diplomatica

SOMMARIO.

87. *Lettera-credenziale*, e in che consista.
88. Essa equivale a un mandato o procura generale.
89. Per sè sola non autorizza il capo di missione ad alcun particolare negoziato, ma ha egli d'uopo di *pieni-poteri* speciali per poterlo intavolare e condurre a termine.
90. Modi di conferire i *pieni-poteri*.
91. *Pieni-poteri* de' quali sogliano esser muniti gli Inviati in missione straordinaria.
92. *Istruzioni* e loro scopo.
93. Quando debbano esser comunicate.
94. Uso invalso di adoperar cifre per la corrispondenza de' governi coi loro agenti diplomatici.
95. È dal momento in cui ebbe luogo la presentazione della *lettera-credenziale*, che l'Inviato va al possesso del suo carattere diplomatico e delle annesse prerogative.
96. Non entrano nel dominio del Diritto internazionale i dettagli relativi alle forme che accompagnano il ricevimento de' ministri stranieri, come del pari le questioni che si riferiscono al cerimoniale diplomatico.
97. L'Inviato gode della protezione del Diritto delle genti dal momento che pone piede nel territorio della nazione presso cui è accreditato, e che ha fatto ivi conoscere la sua qualità.
98. Le accennate norme sono applicabili, per quanto è possibile, agli Inviati in missione straordinaria.

87. Gli agenti diplomatici, rispetto agli Stati che rappresentano, incominciano a rivestire un carattere pubblico dal giorno della loro nomina definitiva. Ma affinchè un ministro sia ricevuto con siffatto carattere dalla nazione presso cui è inviato, è indispensabile che egli sia munito di un documento da cui apparisca l'affidatagli missione.

È a siffatto documento che nel linguaggio diplomatico si dà il nome di *lettera-credenziale*, la quale è diretta da sovrano a sovrano, trattandosi di agenti diplomatici delle classi superiori, e da ministro a ministro degli affari esteri, se trattisi d'Incaricati d'affari. La lettera-credenziale suole enunciare succintamente lo scopo generale della missione, colla preghiera a colui cui è diretta di aggiustar fede e credito alle comunicazioni ufficiali, verbali o scritte, che gli saranno fatte dal ministro accreditato (1).

Oltre l'originale, munito del sigillo dello Stato, si dà ordinariamente agli agenti diplomatici di prima, seconda o terza classe, una copia testuale in forma autentica della lettera-credenziale, per consegnarla al ministro degli affari esteri nel chiedere l'udienza di presentazione al sovrano. Siffatto uso, che non si limita unicamente alle credenziali, ma è comune ad ogni altra lettera o carta di cui l'Inviato ha l'incarico di rimettere al sovrano presso cui risiede, è fondato su due motivi. Tende anzi tutto a mettere in grado quel ministro di fare al suo sovrano un rapporto con conoscenza di causa sull'oggetto contenuto nella carta in questione; impedisce in secondo luogo che alcuno scritto non sia presentato al sovrano, la cui sola lettura possa considerarsi come un attentato al rispetto che gli è dovuto (2).

88. La lettera-credenziale si consegna all'Inviato in missione permanente, ed equivale per lui ad un mandato o procura

(1) Vedi Charles De Martens, *Op. cit.*, vol. 2, cap. 3, il quale riporta vari esempi di *lettere-credenziali*.

Tutti i ministri inviati in Turchia, indipendentemente dalla lettera-credenziale pel Sultano, devono essor muniti di due altre lettere pel gran-visir e pel *reis-effendi* (capo del dipartimento degli affari esteri). La lettera pel gran-visir è rimessa a quest'alto dignitario nell'udienza solenne che precede quella che Sua Altezza accorda ai ministri stranieri; quella pel *reis-effendi* gli è trasmessa da uno de' segretari o de' *dragomanni* della legazione.

I legati e nunzi del Papa sono portatori di *Bolle*, che servono loro di lettere credenziali (Vedi titolo precedente, nota 16).

(2) Pinheiro Ferreira, nota al § 202 di G. F. De Martens.

generale, considerandosi appunto il medesimo come un mandatario o procuratore generale della nazione da lui rappresentata.

89. A quella guisa poi che le legislazioni civili stabiliscono che il mandato concepito in termini generali non comprende che gli atti di amministrazione, richiedendosi che il mandato debba essere espresso per quelli che la eccedono (3); così nel Diritto internazionale fu ricevuto il principio che la lettera-credenziale per sè sola non autorizza il capo di missione ad alcun particolare negoziato, ma ha egli d'uopo, per poterlo intavolare e condurre a termine, che ne abbia ricevuto l'espressa facoltà, che sia cioè munito, per servirci del linguaggio diplomatico, di *pieni-poteri* speciali (4).

90. I *pieni-poteri* possono essere inseriti nella lettera-credenziale, ma il più soventi vengono dati separatamente, in forma di lettere patenti, spedite dal sovrano che affida al suo Inviato in missione permanente la trattazione di un determinato affare.

91. Gli agenti diplomatici che non sono inviati presso un governo in missione ordinaria, bensì straordinariamente ad un congresso, ad una conferenza, per stipulare una pace, un'alleanza, ecc., il più spesso non hanno lettere-credenziali, ma unicamente vengono muniti di *pieni-poteri*, de' quali essi si servono per legittimare la loro qualità, scambiandosene le copie vidimate, o rimettendole, se v'ha un ministro direttore o mediatore, nelle di lui mani (5).

(3) Vedi articolo 1741 Cod. Civ. italiano, in conformità al quale dispongono anche le altre legislazioni.

(4) Non è più in uso oggidì di dare ad un ministro *pieni-poteri* generali, che l'autorizzavano a trattare con tutte le Potenze (*actus ad omnes populos*). La regina d'Inghilterra fe' spedire un atto di questo genere al suo segretario d'Ayrest, che risiedeva all'Aja, per ivi trattare coi ministri di tutti i principi e Stati interessati ai negoziati della pace di Utrecht (*Mémoires* de LAMBERTY, t. VIII, p. 742). La commissione del famoso barone di Goertz era della medesima natura (*Ibidem*, t. IX, p. 655).

(5) Vedi CH. DE MARTENS, *Loc. cit.*, ove riporta varî esempi di *pieni-poteri*.

92. Oltre i pieni-poteri, i quali, secondo l'uso generale, sono formolati ne' termini i più estesi, potendo perciò considerarsi come mandati *cum libera*, ricevono i ministri dai loro governi delle *istruzioni*, tanto al momento della partenza, come in seguito durante la missione (6).

Le istruzioni hanno per iscopo di circoscrivere i limiti de' pieni-poteri, tracciando all'agente diplomatico l'insieme de' suoi doveri, e la linea di condotta da seguire nell'esecuzione del conferitogli mandato. Esse abbracciano, più o meno sommariamente, lo stato attuale de' rapporti che esistono tra i due governi, le viste e le tendenze politiche di quello di cui il ministro diviene l'organo; indicano altresì gli interessi permanenti o temporari, la cui salvaguardia è confidata al suo zelo e ai suoi lumi (7).

93. Le istruzioni, di regola, non sono destinate che per la direzione personale del ministro, il quale quindi non può esser costretto a comunicarle: egli non ha d'uopo d'altro titolo, per fare aggiustar fede alle sue parole, che della credenziale da cui apparisce il suo mandato, o de' pieni-poteri ond'è mu-

(6) Un plenipotenziario può ricevere nel corso de' negoziati delle nuove istruzioni formali. Tutti i dispacci poi a lui diretti sono pel medesimo tante istruzioni ulteriori.

(7) La storia de' negoziati intavolati e pendenti, l'esposizione degli affari correnti o di recente terminati, la via da seguire nell'ordine regolare delle relazioni, come del pari nelle eventualità previste, o impreviste, fanno necessariamente parte delle istruzioni. Vi si uniscono d'ordinario delle informazioni utili sul personale della Corte e i ministri, sulle influenze di coloro che avvicinano il principe e quelle de' membri del Corpo diplomatico che risiede presso di lui, e di cui importa sorvegliare le rivalità.

« Più le istruzioni sono generali, dice Charles De Martens, più l'agente « che le riceve corre rischio di divenir risponsabile degli avvenimenti « che egli potrebbe esser chiamato ad interpretare e delle questioni che « prenderebbe su lui a risolvere. Egli è adunque per lui di un potente « interesse l'ottenere che sieno sufficientemente dettagliate, ed il più « possibile precise, le regole di condotta che gli sono tracciate, onde « liberarsi dalle esitazioni che gli impedirebbero, presentandosi l'occa- « sione, di prendere in tempo opportuno una risoluzione decisiva pel ti- « more di oltrepassare i suoi poteri » (*Loc. cit*).

nito (8). Talvolta l'Inviato può avere delle istruzioni ostensibili, nel qual caso spetta alla sua saggezza il vedere se debba o no produrle; ma qualora sieno segrete, non può comunicarle senza un ordine espresso del suo governo.

94. Esigendo l'interesse de' governi, in molte occasioni, che la corrispondenza coi loro agenti diplomatici sfidi ogni possibile indiscrezione, invalse l'uso di servirsi di cifre, sia per redigere gli ordini o le istruzioni spedite dalle cancellerie di Stato agli Inviati in paesi stranieri, sia per scrivere i rapporti e i dispacci che questi Inviati dirigono ai loro governi. Appunto per ciò vengono messe a disposizione di ogni agente diplomatico delle tavole convenzionali di doppio genere, le une per riprodurre il testo originale de' dispacci che riceve, e le altre per tradurre in cifre quelli che spedisce (9).

(8) Spiegheremo qui il senso di alcune espressioni latine impiegate nel linguaggio diplomatico.

Chiamasi *ultimatum* la *nota* nella quale un ministro pubblico espone o significa le condizioni che il gabinetto di cui è l'organo, dichiara porre come definitive. L'*ultimatum* deve contenere la dimanda espressa di una risposta precisa, chiara e categorica.

Allorchè un negoziatore riceve una proposta che a lui sembri di allontanarsi in modo essenziale dal pensiero del suo governo, onde darsi tempo di consultarlo, egli non ammette siffatta proposta che *ad referendum*. Ove poi, in un caso d'urgenza e vista la distanza de'luoghi, il ministro debba decidersi senza ritardo, egli talvolta accetta, oppure rigetta la fatta proposta, *sub spe rati*, vale a dire, sotto riserva della ratifica.

(9) L'uso delle cifre, se ha de' vantaggi, non è però scevro da inconvenienti, secondo il Pinheiro Ferreira, e possono esservene di due sorta. « La prima è, che anche quando non si possa giungere a deciferare il « dispaccio del ministro straniero, si avrà fondamento a credere che « egli trasmette al suo governo informazioni di cui crede necessario ce- « lare la conoscenza alle autorità del paese; il che non è il mezzo più « adatto per raccomandarlo appo le medesime.

« L'altra sorta d'inconvenienti è, che l'Inviato, contando sul segreto « della cifra, si permette di scrivere ciò che egli non avrebbe osato im- « prudentemente di mettere in carta, senza la sicurezza che questo mezzo « gl'inspira. Ma tale sicurezza è il più delle volte ingannevole; perocchè « senza contare le facilità che i governi hanno di conoscere in ciascun « paese ciò che i ministri stranieri scrivono ai loro sovrani, egli è raro

95. Abbiamo detto che gli agenti diplomatici, rispetto agli Stati che rappresentano, incominciano a rivestire un carattere pubblico dal giorno della loro nomina definitiva (§ 87). Ma siffatto carattere non si sviluppa in tutta la sua estensione, nelle relazioni collo Stato presso cui un ministro è inviato, fino a tanto che il governo presso cui egli deve risiedère non sia stato informato in un modo ufficiale della sua missione. Tale cosa intendesi avvenuta dal momento in cui, ammesso l'Inviato all'udienza del sovrano o del ministro degli affari esteri presso cui è accreditato, gli abbia rimesso la lettera-credenziale ad esso diretta (10); ed è da siffatto momento che

« che tosto o tardi la chiave della cifra non sia stata scoperta e comu-
« nicata ai governi interessati ad averne la conoscenza.

« Devonsi tuttavia eccettuare le cifre basate su convenzioni le quali, es-
« sendo facili a ritenersi a memoria, non hanno bisogno di alcuna chiave,
« nè sono soggette ai rischi di una indiscrezione, come, per esempio, se
« le due persone che devono corrispondere, s'accordassero a prendere
« per base delle loro cifre il Telemaco di una certa edizione per pren-
« dervi nella tal linea di tal pagina che si vorrà le ventisei lettere del-
« l'alfabeto, indicando ciascuna volta, al principio della lettera, la pagina
« e la linea da cui è stata presa » (Nota al § 205 di G. F. De Martens, *Op. cit.*).

(10) È uso invalso tra le nazioni che gli Inviati in missione permanente, appena giunti al luogo della loro residenza, devono notificare, o far notificare il loro arrivo al ministro degli affari esteri.

Se il ministro è di prima classe, tale notificazione è fatta dal primo, od, in sua assenza, dal secondo segretario dell'ambasciata, il quale è in pari tempo incaricato di rimettere la copia della lettera-credenziale al ministro degli affari esteri, e di chiedere il giorno e l'ora in cui l'ambasciatore sarà ammesso all'udienza del sovrano per la consegna dell'originale.

Gli altri ministri potrebbero senza dubbio far conoscere il loro arrivo nell'istesso modo al segretario di Stato per gli affari esteri; ma d'ordinario essi si limitano a notificarglielo per iscritto, e pregandolo di voler prendere gli ordini dal sovrano per la rimessa della credenziale di cui sono portatori, e di cui gli comunicano la copia per esso destinata.

Dopo che la notificazione dell'arrivo del ministro è stata fatta, l'Inviato è ammesso all'udienza del Sovrano. Dipende poi dalla volontà de' due governi, o dall'uso adottato, il decidere se il ricevimento del ministro straniero debba aver luogo in una udienza pubblica oppure privata (Ch. De Martens, § 43).

egli va al possesso del suo carattere diplomatico e delle annesse prerogative.

96. Non crediamo poi necessario occuparci delle forme più o meno solenni, a seconda della classe a cui appartengono gli agenti diplomatici, che accompagnano il loro ricevimento; perocchè il Diritto internazionale non ha la missione di rintracciare minutamente siffatti dettagli che non entrano nel suo dominio, limitandosi esso a porre come regola generale: che il ricevimento di un Inviato straniero deve seguire per guisa da non recarsi la benchè menoma offesa alla dignità e al rispetto dovuto alla nazione di cui ha l'alto onore di essere il rappresentante.

Per la medesima ragione ci dispensiamo dal discorrere de' titoli, degli onori, delle preminenze dovute agli agenti diplomatici, delle visite che devono rendere, o che devono loro esser rese, degli inviti alle solennità, ecc.; tanto più che oramai, pel progredire della civiltà, le questioni relative al cerimoniale diplomatico perdettero l'importanza che avevano ne' tempi passati (11).

97. Quantunque prima della consegna della lettera-credenziale non s'intenda definitivamente acquistata dall'Inviato la qualità che gli fu conferita, tuttavia fu dalle nazioni adottato il principio, che basta la partecipazione della sua nomina fatta al governo presso cui è accreditato, perchè sia sotto la protezione del Diritto delle genti, e debba quindi godere della inviolabilità la più eminente dal momento che pone piede nel territorio dello Stato, e che ha fatto ivi conoscere la sua qualità per mezzo del passaporto o di altri documenti degni di fede (12).

98. Le norme sinora accennate circa gli Inviati in missione permanente, sono applicabili, per quanto è possibile, ai ministri

(11) Vedi CH. DE MARTENS, § 41 e seguenti, a cui si rimandano i lettori che desiderano conoscere tutti i dettagli che si rifescono al cerimoniale diplomatico.

(12) HEFFTER, *Op. cit.*, § 210. — VATTEL, *Op. cit.*, lib. 10, cap. VII, § 83. — MERLIN, *Op. cit.*, sect. 5, § 111, N. III — DALLOZ, *Op. cit.*, sect. 1, art. 4, § 2, N. 98.

la cui missione sia straordinaria, nè abbiano a compierla presso un governo straniero, bensì in un congresso, in una conferenza, ecc. Siccome lo scambio delle copie de' *pieni-poteri* equivale alla consegna delle *lettere-credenziali*, il carattere pubblico de' plenipotenziari non spiegherà piena efficacia che dopo seguìto tale scambio; ma sarà sufficiente che abbiano essi toccato il suolo del paese destinato per la loro riunione, e messa in chiaro la missione che vanno a compiere, per poter ivi invocare la prerogativa dell'inviolabilità.

TITOLO QUINTO.

Diritti e privilegi degli agenti diplomatici

SOMMARIO.

99. Lo stabilimento delle relazioni diplomatiche fra i diversi Stati ond'è diviso il genere umano, importa necessariamente che essi acconsentano ad accordare ai loro rispettivi Inviati la sicurezza e la libertà, senza di cui non potrebbero questi ultimi adempiere alle funzioni che costituiscono il loro *carattere rappresentativo* in modo convenevole, regolare ed onorifico.

100. Oltre i diritti derivanti da siffatto carattere, e possono perciò dirsi fondamentali, gli agenti diplomatici godono di certe prerogative, alle quali piuttostochè di diritti conviene il nome di privilegi, fondate essendo unicamente sugli usi generali degli Stati, o su quelli particolari di alcuni fra essi, ed introdotte per considerazioni di ospitalità.

101. Tanto i diritti fondamentali, come i privilegi, formano l'appannaggio di tutti indistintamente gli agenti diplomatici,

vale a dire, non ve n'ha alcuno da cui non si possano invocare, a qualunque classe egli appartenga, ed è perciò che abbiamo già detto non essere sostanziale la differenza fra i ministri di una classe e quelli delle classi inferiori (§ 67 e seg.). *Ut ut nominibus differant*, dice BYNKERSOEK, *re ipsa tamen non differunt; quodcumque nomen principi placuerit adscribere mandato, omnino perinde est quoad jus legationis* (1).

102. Vediamo pertanto quali sieno i diritti e quali i privilegi de' ministri stranieri, e per procedere ordinatamente divideremo la materia in tre capi.

Nel primo si discorrerà dell'inviolabilità.

Nel secondo, della indipendenza degli agenti diplomatici.

Nel terzo, delle altre loro prerogative.

(1) *De foro legatorum*, cap. I.

CAPO PRIMO.

INVIOLABILITÀ

SOMMARIO.

103. L'inviolabilità è il primo de' diritti fondamentali degli Inviati stranieri.
104. In che essa consista.
105. Cenno delle varie disposizioni legislative circa la punizione delle offese verso gli agenti diplomatici. — Diritto romano.
106. Diritto olandese.
107. Diritto inglese.
108. Diritto francese.
109. Diritto prussiano.
110. Diritto belga.
111. Diritto italiano. — Disposizione della legge sulla stampa, concernente le offese che hanno luogo per mezzo di questa.
112. Alle offese che si possono commettere in altri modi sono applicabili le disposizioni generali del Codice penale sardo del 1859.
113. Trattandosi di oltraggi, percosse o violenze verso un agente diplomatico nell'esercizio delle sue funzioni, od a causa di esse, devono ricevere applicazione le sanzioni penali concernenti gli stessi reati, commessi, concorrendo siffatte circostanze, contro persone legittimamente incaricate di un pubblico servizio.
114. Qualora invece le offese sieno estranee alle funzioni diplomatiche, non sono applicabili che le disposizioni sancite per quelle contro i privati.
115. Disposizioni del Codice penale toscano relative alle offese contro gli Inviati stranieri.
116. Quando tali offese possano considerarsi come una violazione del Diritto internazionale.
117. Un agente diplomatico non può reclamare contro atti di violenza esercitati verso di lui da chi si trovava in istato di legittima difesa.
118. Dee dirsi lo stesso quando sia provenuto da sua imprudenza o da puro accidente se non fu rispettata la di lui inviolabilità.
119. L'uccisione o le ferite in duello di un Inviato straniero cadono sotto l'impero del Diritto comune e non del Diritto internazionale.
120. Cadono del pari sotto l'impero del Diritto comune tutte le altre offese le quali non colpiscano il carattere pubblico di cui egli è rivestito.
121. Cómpito de' magistrati ne' processi per offese contro agenti diplomatici.
122. **Estensione della precitata disposizione della legge italiana sulla stampa alle offese contro gli Inviati de' governi esteri presso il Sommo Pontefice.**

123. Egualmente le disposizioni relative alle offese contro persone legittimamente incaricate di un pubblico servizio nell'esercizio delle loro funzioni, od a causa di esse, dovranno ricevere applicazione per quelle commesse contro quegli Inviati, mentre compiono atti relativi al loro ministero, od in conseguenza de' medesimi.

124. Ma se per contro le offese sieno estranee alle loro funzioni, i magistrati italiani non dovranno applicare altre disposizioni se non che quelle stabilite per le offese contro i privati.

125. Tanto più si dovrà dire altrettanto qualora un ministro accreditato presso la Santa Sede osasse oltrepassare i limiti delle sue attribuzioni.

126. Alle offese verso gli Inviati del Papa presso i governi stranieri, a rigore, non sono più applicabili le disposizioni vigenti ne' paesi ove risiedono, dirette a tutelare l'inviolabilità degli agenti diplomatici.

127. Spetta ai Tribunali locali di render giustizia ai ministri stranieri offesi dagli abitanti del paese.

128. Diritto della nazione rappresentata dall'agente diplomatico di chiedere una conveniente riparazione, allorchè l'offesa parta dal governo presso cui è accreditato.

129. Esempi di oltraggi verso Inviati stranieri, e delle funeste conseguenze che ebbero pe' governi che se n'erano resi colpevoli.

130. L'inviolabilità non può venir meno per rappresaglia.

131. Celebre esempio tratto dalla storia romana.

132. Qual genere di rappresaglia si possa ritenere autorizzata dal Diritto delle genti.

133. La inviolabilità si estende a tutti gli atti inerenti alle funzioni diplomatiche.

134. Corrieri di gabinetto. — Loro inviolabilità.

135. Da qual momento incominci la inviolabilità degli agenti diplomatici.

136. Fino a quando continui tale prerogativa.

137. Inviolabilità de' parlamentari.

138. Le si deve rendere omaggio anche nelle guerre civili.

139-143. Esempi dell'applicazione di siffatta teoria.

103. Fra i diritti fondamentali degli agenti diplomatici, occupa il primo posto la inviolabilità.

Codesta prerogativa costituisce un principio talmente necessario pe' rapporti esteriori degli Stati, che fu osservato religiosamente anche dai popoli antichi. Antichissima infatti è la sentenza *sancti habentur legati* (1), e siccome le relazioni in-

(1) « Si quis legatum pulsasset, ne lasciò scritto il giureconsulto Pomponio, contra jus gentium id commissum esse existimatur, quia *sancti habentur legati*, et ideo si cum legati apud nos essent alicuius, bellum cum eis indictum sit, responsum est liberos eos manere... Itaque eum qui legatum pulsasset, Quintus Mutius dedi hostibus, quorum erant legati, solitus est respondere » (L. 17, Dig. *De legationibus*).

ternazionali erano poste sotto la custodia della Divinità, così violare i diritti degli ambasciatori era, secondo Cicerone, violare l'umano insieme e il divino diritto (2). Credevano gli antichi, come ne attesta Ammiano Marcellino, che la Divinità fosse inesorabile per questo delitto, e che le Furie ministre della sua vendetta non lasciassero mai di tormentare chi se n'era reso colpevole (3). L'accennato principio è stato riconosciuto persino dalle nazioni barbare, le quali circondavano d'immensa venerazione le persone degli Inviati stranieri. Uno de' primi precetti dell'Alcorano era appunto di rispettare tali persone, e trattarle come sacre ed inviolabili: egli *è un gran peccato*, troviamo nella legge di Maometto, quello di offendere un pubblico ministro (4).

(2) « Sic enim sentio jus legatorum quum hominum præsidio munitum sit, etiam divino jure esse vallatum » (*De haruspic*, N. 16).

« Hiccine est (*rimproverava Aulio Cornelio Cosso tribuno militare, in atto di uccidere sul campo Talunnio re de' Veienti, nella guerra contro lui intrapresa per vendicare l'enorme attentato di cui s'era reso colpevole, facendo dar morte ai legati romani spediti ai ribelli Fidenati, che si erano posti sotto la di lui protezione*) ruptor foederis humani, violatorque gentium juris? Iam vero ham mactatam victimam, si modo sancti quicquam in terris esse dii volunt, legatorum manibus dabo. » V. Titus Livius, *Decad.* I, lib. 4, cap. 9.

(3) « Ultrices legatorum Dirae violationem juris gentium prosequuntur. » Troviamo poi in Tacito che violare il diritto degli ambasciatori è violare le regole che si osservano e si rispettano anche fra gli inimici. « Hostium quoque jus et sacra legationis et jus gentium rupistis. » *Annal.*, lib. 1, cap. 42, § 3. « Legatorum privilegia violare rarum est inter hostes. » *Histor.*, lib. 5.

(4) Giuseppe Gofi, re di Caresem, avendo messo in prigione un ambasciatore di Timur-Bec, questi ne sporse viva lagnanza, facendogli scrivere dal suo segretario di Stato « che la massima de' re era di tener per *sacra* la persona degli ambasciatori; il che importava che essi fossero sempre esenti dalla morte o dalla prigione, per poco che avesse conoscenza del Diritto delle genti il sovrano appo cui erano inviati, e che l'ambasciatore avesse prudenza per non commettere de' falli considerevoli, e per comportarsi da onest'uomo. *È precetto dell'Alcorano*, egli soggiungeva, che gli ambasciatori sono *sacri*, e ad altro non sono tenuti che ad eseguir gli ordini del loro sovrano » (Lacroix, *Histoire de Timur-Bec*, liv. 2, chap. 26).

Un altro ambasciatore del predetto monarca fu ancora più maltrat-

104. Ma la inviolabilità attribuita agli Inviati stranieri non deve intendersi nel senso che taccia a loro riguardo l'impero delle leggi, per guisa che sia ad essi lecito di oltrepassare la propria sfera giuridica. Siffatta prerogativa importa che il governo appo cui è accreditato un agente diplomatico ha il dovere non solo di astenersi egli medesimo da ogni atto di violenza a suo riguardo, dando pel primo l'esempio del rispetto dovuto ai rappresentanti delle nazioni, ma di proteggerlo eziandio dagli oltraggi onde potrebbe esser oggetto per parte degli abitanti del paese, affinchè sia a lui dato di liberamente adempiere alle sue funzioni.

Non v'ha dubbio che lo Stato deve accordare la sua protezione a tutti gli individui che trovansi nel suo territorio, cittadini sieno, oppure stranieri. Se non che, codesto dovere generale acquista maggior vigore, è, per così dire, portato ad una più alta potenza, a riguardo de' rappresentanti degli Stati stranieri. L'insulto fatto ad un particolare è un delitto comune che non ferisce se non la società di cui egli è membro. Chi per contro offende l'Inviato di una Potenza estera rendesi colpevole di leso Diritto delle genti, in quanto che, oltre di far ingiuria alla nazione da lui rappresentata, oltraggia in certo modo l'umanità intera, per l'interesse che hanno tutti i popoli che la compongono a veder riconosciuta e garantita l'inviolabilità de' loro agenti diplomatici. Ecco il perchè, qualora si venga meno al rispetto dovuto ad un ministro straniero, tutti gli Stati sono autorizzati, sia ad appoggiare i reclami della nazione direttamente lesa, sia a provvedere da sè alla riparazione della ingiustizia ed alla punizione de' colpevoli (5).

Gli oltraggi pertanto contro un agente diplomatico devono considerarsi come un delitto nelle sue conseguenze più grave di quello che si commettesse contro lo stesso individuo se rivestito

tato in Egitto, avendolo fatto morire il sultano Barcouc. Ma la storia che riferisce questo fatto ne attesta in pari tempo essere stata codesta una azione infame; che insultare un ambasciatore è violare il Diritto delle genti, e che ciò fa onore alla stessa natura (*Ibidem*).

(5) PHILLIMORE, *Op. cit.*, II, 142.

non fosse di un simile carattere, ed è quindi d'uopo che tali oltraggi soggiacciano a pene più gravi. È questo, e non altro, il significato della inviolabilità de' ministri stranieri; essa, in una parola, significa la stessa cosa che il vocabolo *sanctitas* presso i Romani, i quali chiamavano *sanctum* tutto ciò che *ab injuria hominum defensum atque munitum est*, come erano le mura e le porte della città, le quali erano poste sotto la salvaguardia speciale delle leggi, la cui violazione perciò era severamente punita, e persino non sempre permessa la riparazione (6).

105. Vediamo ora in qual modo le legislazioni positive puniscano le offese verso gli agenti diplomatici.

Secondo il Diritto romano, coloro che insultavano l'Inviato di una Potenza straniera, come colpevoli di un attentato contro il Diritto delle genti, si consegnavano a questa per esser puniti (7).

106. In Olanda fu nel 1651 pubblicata una legge, la quale specialmente concerne il rispetto dovuto agli agenti diplomatici. Stabilì il legislatore de' Paesi-Bassi che « sarebbero puniti « corporalmente, come violatori del Diritto delle genti e come « perturbatori della pubblica tranquilità, coloro che avessero « osato direttamente o indirettamente, in qualsiasi modo po- « tesse avvenire, ingiuriare od insultare le persone degli In- « viati stranieri, i gentiluomini del loro seguito, le vetture ed « ogni altra cosa qualunque di loro pertinenza o da essi di- « pendente. Fu poi lasciato ai giudici di determinare la pena « da infliggersi secondo le esigenze de' casi » (8).

107. Egualmente in Inghilterra lo Statuto settimo della regina Anna del 1709 « considerava come violatori del Diritto

(6) L. 8 e 9, § 3, 4. Dig. *De div. rer.*; §. 10 *Inst. Iustin.*

(7) Vedi la legge citata nella nota 1. È ben vero che la legge 7 Dig. *ad L. Juliam de vi pubblica*, dispone che si dovessero punire, in conformità alla legge Giulia, come colpevoli di pubblica violenza, coloro che percuotevano i *legati*, o le persone del loro seguito. Se non che i *legati* di cui parla il giureconsulto Ulpiano, non erano già gli ambasciatori di una Potenza straniera, i ministri cioè inviati da uno ad altro sovrano, bensì i deputati spediti a Roma da qualche città o provincia.

(8) VIQUEFORT, *Op. cit.*, liv. 1, sect. 2.

« delle genti e come perturbatori della pubblica tranquillità co-
« loro che attentassero alla inviolabilità degli ambasciatori ed
« altri pubblici ministri de' principi e Stati stranieri; » e stabiliva altresì, come faceva la legge olandese, « che la loro puni-
« zione avesse luogo straordinariamente, essendo stato accor-
« dato ai tre principali giudici del regno una podestà illimitata
« di proporzionare la pena all'oltraggio » (9). Ma osservava benissimo il nostro Filangieri che « siffatta indeterminazione
« di pena non è per altro degna della britannica costituzione.
« In qualunque delitto è d'uopo che il cittadino sappia a quali
« rischi si espone commettendolo, e la fissazione della pena
« deve sempre esser l'opera della legge, e mai del magistrato
« o del giudice » (10).

108. In Francia, attestano il Merlin ed il Dalloz, che gli oltraggi o gli insulti contro gli ambasciatori sono puniti conformemente alle leggi generali dello Stato, ed è quindi applicabile a codesti reati la legge del 1819 sulle diffamazioni. Entrambi poi mettono in rilievo che prima del nuovo Codice d'istruzione criminale del 1808, stabiliva il Codice de' delitti e delle pene del tre brumaio, anno quarto, che spettasse a giurati speciali la cognizione degli *attentati commessi contro il Diritto delle genti*, ma che dopo quel Codice non v'hanno più in Francia de' giurati speciali. Egli è perciò che la Corte suprema decise che la Corte d'assisie è sola competente per conoscere delle azioni intentate da agenti diplomatici stranieri per diffamazioni od ingiurie di cui sieno stati oggetto (11).

109. Il Codice penale prussiano del 1851 dispone « che sarà
« punito col carcere da un mese ad un anno chiunque con
« parole, scritti, stampe, gesti, immagini o figure offenda un
« ministro o un incaricato d'affari accreditato presso la Corte

(9) Blackstone, *Comment. on the laws of Eng.*, lib. 1, cap. 7. — De Martens, *Causes célèbres du Droit des gens*, tom. 1, pag. 59.

(10) Filangieri, *La scienza della legislazione*, tomo 3, lib. III, parte 2.ª, capo XLIX, N. 2, nota ultima.

(11) Cassat, 27 janv. 1843. — Vedi Merlin, *Op. cit.*, sect. V, § 3, N. 1. — Dalloz, *Op. cit.*, sect. 1, art. 4, § 2.

« di Berlino; ma che il procedimento non può essere iniziato « che dietro richiesta dell'offeso » (12).

110. La legge belga del 12 marzo 1858 stabilisce « che sarà « inflitta la pena del carcere da due a diciotto mesi, ed una « ammenda da cinquanta a cento franchi, a chi sia con fatti, « sia per mezzo di scritti, stampe, immagini o emblemi di « qualsivoglia genere che saranno stati affissi, distribuiti o « messi in vendita, od esposti agli sguardi del pubblico, avrà « oltraggiato, rispetto alle loro funzioni, agenti diplomatici ac« creditati presso il governo del Belgio. Le medesime pene fu« rono comminate per gli oltraggi diretti con parole, gesti o « minaccie.

« Qualora poi trattisi di percosse contro un Inviato stra« niero, a causa parimente delle sue funzioni, la pena del car« cere può estendersi da sei mesi a tre anni, facendosi luogo « a quella della reclusione nel caso in cui le medesime ab« biano cagionato effusione di sangue, ferite o malattia; e tanto « in questo come nel primo caso il colpevole può esser posto « sotto la sorveglianza speciale della polizia, da cinque a dieci « anni.

« Si statuì finalmente che le precedenti disposizioni non « si applicano che agli oltraggi o violenze, le quali, per la « loro natura o secondo le circostanze, non daranno luogo a « pene più gravi giusta le disposizioni del Codice penale » (13).

111. In Italia abbiamo la legge sulla stampa, giusta la quale « le offese contro gli Ambasciatori, i Ministri ed Inviati od « altri Agenti diplomatici delle Potenze estere accreditati presso « il Re od il governo, saranno punite colle pene pronunziate per « le offese contro i privati, raddoppiata però la multa » (14).

112. Per le offese che si possono commettere in altri modi contro un Inviato straniero, il Codice penale sardo del 1859, che fu esteso a tutte le provincie d'Italia, eccettuata la To-

(12) §§ 80 e 81 di quel Codice.
(13) Art. 6, 7 e 8 di detta legge.
(14) Art. 26, legge 26 marzo 1848.

scana, non contiene alcuna disposizione speciale (15); di che segue essere alle stesse applicabili le disposizioni generali di esso Codice.

113. Nè per tal guisa si vengono a punire siffatte offese al pari di quelle contro semplici privati, perocchè qualora avvenga che il ministro di una Potenza estera sia offeso mentre esercita le sue funzioni, od a causa di esse, è fuor di dubbio che dovranno ricevere applicazione le disposizioni di quel Codice concernenti gli oltraggi, le percosse o le violenze contro persone legittimamente incaricate di un pubblico servizio, i quali reati, concorrendo le accennate circostanze, sono dalle medesime puniti più gravemente di quelli commessi verso un privato (16). Siccome infatti gli agenti diplomatici non vanno al possesso del carattere che li contraddistingue se non dopo di essere stato questo riconosciuto dalla nazione appo cui sono inviati (§ **95**), ne deriva per necessaria conseguenza, che avvenuto il riconoscimento, devono i medesimi esser considerati come persone legittimamente incaricate di un pubblico servizio, pubblico essendo il carattere di cui sono fregiati. Egli è perciò che le offese verso un Inviato straniero nell'esercizio delle sue funzioni, od a causa di esse, è d'uopo che sieno pareggiate a quelle che si commettono verso un pubblico ufficiale del paese ov'egli risiede; che anzi avendo le prime una maggior gravità delle altre (§ **104**) dovrebbero soggiacere a pene più gravi; il qual sistema, come si vedrà, fu seguìto dal Codice toscano (17).

(15) I progetti del nuovo Codice penale del regno d'Italia adottarono lo stesso sistema.

(16) Art. 260 e 263 di detto Codice penale del 1859.

Il primo contempla gli oltraggi fatti con parole, con gesti, o con minaccie, a qualunque agente o depositario della forza pubblica o ad altra persona legittimamente incaricata di un pubblico servizio nell'esercizio delle sue funzioni, od a causa di esse, e li punisce col carcere estensibile ad un mese, e con multa estensibile a lire duecento. Il secondo contempla le percosse o violenze gravi, e stabilisce che sieno punite col carcere da un mese a sei mesi.

(17) Non crediamo ammissibile l'opinione del Genina, giusta la quale l'art. 179 del Codice penale sardo del 1839, a cui è pressochè conforme l'art. 174 di quello del 1859, sarebbe applicabile alle violenze contro i

114. Ma se per contro trattisi di offese le quali fossero state commesse contro un agente diplomatico, allorchè egli non si trovava nell'esercizio delle sue funzioni, nè vi abbiano dato causa atti relativi alle medesime, altre disposizioni non dovrebbero ricevere applicazione se non che quelle sancite per le offese contro semplici privati, sì e come le stesse disposizioni sarebbero applicabili qualora un pubblico ufficiale dello Stato venisse offeso indipendentemente dal suo ministero.

115. Il Codice penale tuttora vigente in Toscana annovera fra i delitti contro la sicurezza esterna dello Stato « le dif- « famazioni, i libelli famosi e le ingiurie, per mezzo delle « quali venga offesa la riverenza dovuta ad un agente di- « plomatico straniero, ognora che il fatto avvenga mentre « egli esercita le sue funzioni, o per relazione alle mede- « sime o nella sua abitazione. Le pene comminate sono quelle « inflitte per le diffamazioni, i libelli famosi e le ingiurie « contro i privati, le quali pene però ricevono un aumento, « che non può esser minore di un mese, nè maggiore di un

rappresentanti delle estere nazioni (*Trattato elementare teorico pratico di diritto penale secondo il Codice sardo del* 1839. Torino 1854, parte 2.ª, lib. 1, tit. 1, capo 1, N. 180, nota 1).

Ed invero, secondo gli accennati articoli, si commette un reato contro la sicurezza esterna dello Stato da *chiunque con atti ostili non approvati dal governo avrà esposto lo Stato ad una dichiarazione di guerra;* il qual reato era punito colla reclusione o colla relegazione, secondo le circostanze, giusta il Codice del 1839, e semplicemente lo è colla relegazione giusta quello del 1859; infliggendosi la pena de' lavori forzati a tempo qualora ne fosse seguita la guerra.

Or bene, come si può ammettere che il fatto isolato di un semplice cittadino contro l'agente diplomatico di un'estera nazione debba annoverarsi fra gli atti ostili che espongano lo Stato ad una dichiarazione di guerra? Quando le violenze abbiano avuto luogo senza la connivenza del governo, non possono condurre ad una dichiarazione di guerra. Se questa avrà luogo, sarà unicamente perchè il governo non accordò la dovuta soddisfazione, non adempiendo al dovere che gl' incumbeva di far render giustizia all' offeso dai suoi tribunali. In altri termini, sarà bensì l'offesa che avrà dato *occasione* alla rottura delle relazioni pacifiche, ma perchè alla medesima venne a partecipare il governo, se ne rese in certo modo complice rifiutandosi a ripararla.

« anno » (18). Per tal modo, come già si disse, le offese contro un Inviato straniero sono punite dal Codice toscano più severamente delle offese contro pubblici ufficiali dello Stato, perocchè per queste fu soltanto comminato un aumento da quindici giorni a sei mesi sulle pene statuite per quelle contro i privati (19). Oltrechè, tale aumento ha luogo unicamente quando quei pubblici ufficiali sienò oltraggiati nell'esercizio delle loro funzioni, o dipendentemente da esse (20); laddove, come sopra è detto, basta che un agente diplomatico venga insultato nella sua abitazione perchè si faccia luogo alla pena eccezionale (21). Si stabilì per ultimo che « quando manchi la ri- « chiesta dell'offeso o del suo rappresentante, non si possa proce- « dere che dietro autorizzazione del Ministero di giustizia » (22).

116. È pertanto in conformità alle speciali, ed, in mancanza di queste, alle generali disposizioni vigenti ne'diversi paesi, che dovranno esser punite le offese verso gli Inviati stranieri. Se non che, è massima comunemente ammessa dai pubblicisti, che allora soltanto tali offese possono considerarsi come una violazione del Diritto internazionale, e quindi sono ad esse applicabili le pene speciali comminate dalla legge del paese in cui ebbero luogo, quando chi le commise conosceva o doveva conoscere il carattere del ministro da lui oltraggiato, perocchè altrimenti non potrebbero essere riguardate che come reati comuni, e punite come tali, vale a dire, come se fossero state commesse a danno di un privato (23).

(18) Art. 123, § 1 e 2. Le diffamazioni, i libelli famosi e le ingiurie contro i privati sono rispettivamente punite nel modo seguente: col carcere da quindici giorni ad un anno; col carcere da due mesi a due anni; col carcere fino a quindici giorni o con multa ne'casi più leggieri (Art. 366, 367, 368).

(19) Art. 369.

(20) Citato articolo.

(21) Vedasi *Il Codice penale toscano illustrato sulla scorta delle fonti del diritto e della giurisprudenza.* Pistoia 1855, nelle osservazioni relative all'articolo 123.

(22) Art. 123, § 3.

(23) G. F. De Martens, *Op. cit.*, § 214. — Merlin, sect. V, § 3, N. 2. — Dalloz, sect. 1, art. 4, § 2. Oltre gli altri scrittori, è dello stesso avviso

117. Essendo la legittima difesa un diritto naturale, è parimenti indubitabile che un ministro straniero non potrebbe reclamare contro atti di violenze commessi a suo riguardo da persone che siensi trovate nella inesorabile necessità di *vim vi repellere.*

118. Deve dirsi lo stesso nel caso in cui sia provenuto da sua imprudenza o da puro accidente se non fu rispettata la di lui inviolabilità. Così supponiamo che non essendosi egli allontanato da un ammutinamento o tumulto popolare, oppure essendovisi trovato anche a caso, vi rimanesse ferito od ucciso: potrebbe forse lo Stato da cui ebbe le credenziali considerarsi come offeso? No certamente, dovendo l'agente diplomatico a sè stesso imputare l'avvenuto nella prima ipotesi, e trattandosi nella seconda di un caso fortuito di cui non può esser risponsabile lo Stato presso cui egli è accreditato (24).

119. Così del pari l'uccisione o le ferite in duello di un Inviato straniero cadranno sotto l'impero del Diritto comune e non del Diritto internazionale (25), perocchè non lo colpiscono nella sua qualità di rappresentante della propria nazione, della quale egli si svestì scendendo sul campo, e tali offese si poteano da lui impedire non sfidando o non accettando il combattimento. D'altra parte chi affronta volontariamente un pericolo si espone a tutte le conseguenze che possono derivarne.

Nè si potrebbe distinguere tra il caso del duello provocato dall'agente diplomatico, e quello in cui la provocazione sia provenuta dal suo avversario, in quanto che in quest'ultima

il Vattel, il quale cita il fatto avvenuto in una città della Svizzera di giovani dissoluti che insultarono di notte tempo la casa del ministro d'Inghilterra, ignorando che egli vi alloggiasse. Avendo il magistrato interpellato questi a dichiarare qual soddisfazione da lui si desiderasse, n'ebbe per saggia risposta che spettava al medesimo di provvedere come meglio credeva alla pubblica sicurezza, ma che quanto a lui in particolare nulla avea a chiedere, non tenendosi per offeso da persone che non poteano averlo preso di mira, dal momento che non conoscevano la sua casa (*Op. cit.*, lib. IV, cap. VII, § 82).

(24) Bluntschli, Art. 195 e comment.

(25) *Ibidem.*

ipotesi devesi considerare che delle due l'una: o l'ingiuria che diede luogo alla sfida non era diretta contro il suo carattere, ed è evidente che non si può dire offesa la nazione da lui rappresentata. Ove poi l'Inviato straniero sia stato ingiuriato in tale sua qualità, come avverrebbe se l'oltraggio l'abbia ricevuto nell'esercizio delle sue funzioni, od a causa di esse, è fuor di controversia che si dovea da lui scegliere la via giuridica per ottenere che giustizia gli fosse resa, rivolgendosi al proprio governo onde chiedere la dovuta soddisfazione a quello presso cui era accreditato. Avendo invece dato la preferenza alla via perigliosa delle armi, *imputet sibi*, e non dev' esser quindi lecito nè a lui, nè alla sua nazione, di muover lagnanza se la fortuna meglio che all'oltraggiato arrise all'oltraggiante.

120. Cadono parimenti sotto l'impero del Diritto comune tutte le altre offese le quali non colpiscano il carattere pubblico de' ministri stranieri, ma sieno dirette contro i medesimi come semplici privati. Suppongasi, a mo' d'esempio, che un agente diplomatico voglia prodursi come autore di qualche opera scientifica o letteraria: è evidente in tal caso, come bene osserva l'Heffter, che non sarebbe valevole il suo carattere a proteggerlo contro gli attacchi della critica. È sufficiente, egli soggiunge, che essa rispetti tale carattere, onde non abbia a rispondere che delle ingiurie personali o de' fatti di diffamazione (26).

121. Spetta poi ai magistrati, ne' processi per offese contro agenti diplomatici, di valutare tutte le circostanze per conoscere se tali offese sieno o no dirette a vulnerare il carattere rappresentativo di cui sono essi fregiati, applicando nel primo

(26) Lo stesso scrittore adduce un altro esempio, ed è quello di un ministro straniero insultato mentre si trovava in una casa di tolleranza. In questo senso il professore di Berlino cita la legge 15 Dig. *De injuriis*, nella quale il giureconsulto Paolo, parlando di chi offese la pudicizia di vergini che dimentiche della loro verginale dignità avessero indossato la veste ancillare, dice che l'offensore peccava meno, e molto meno ancora se la veste indossata fosse quella delle meretrici; appunto perchè pel loro fatto venne a cessare quel maggior rispetto che era ad esse dovuto (*Op. cit.*, § 204 e nota 5).

caso le speciali disposizioni sancite dalle leggi del paese, qualora ve ne sieno, ed in difetto, quelle del Diritto comune; le quali saranno eziandio sempre applicate nel secondo.

122. Avendo la legge 13 maggio 1871 esteso alle offese contro gli Inviati stranieri presso Sua Santità le sanzioni penali per le offese agli Inviati delle Potenze estere presso il Governo italiano (§ **52**), ne deriva che l'accennata disposizione della legge sulla stampa (§ **111**) sarà applicabile alloraquando venga per mezzo di questa oltraggiato qualche ministro accreditato presso la Santa Sede.

123. Egualmente per lo stabilito pareggiamento, le disposizioni relative alle offese contro persone legittimamente incaricate di un pubblico servizio nell'esercizio delle loro funzioni, od a causa di esse (§ **113**), dovranno altresì ricevere applicazione qualora succeda che l'Inviato di una Potenza estera presso il Pontefice fosse oggetto di oltraggi, di percosse o di violenze mentre compie atti relativi al suo ministero, od in conseguenza de'medesimi. Si supponga, verbigrazia, il caso che a lui facciansi delle dimostrazioni ingiuriose mentre trovasi al Vaticano per conferire con Sua Santità, o che gliene venga impedito l'accesso: è fuor di questione che sarà d'uopo punire i colpevoli in conformità alle mentovate disposizioni, nello stesso modo che riceverebbero le medesime applicazione, laddove gli insulti o le violenze fossero dirette ad un Inviato presso il governo italiano, il quale si trovasse al Quirinale o vi si recasse per conferire col Re d'Italia.

124. Ma se per contro egli venga offeso mentre non si trova nell'esercizio delle sue funzioni, nè d'altra parte gli oltraggi abbiano luogo a causa di queste, altre sanzioni penali non dovranno dai magistrati italiani essere applicate, all'infuori di quelle stabilite per le offese contro i privati, sì e come le stesse sanzioni eserciterebbero il loro impero, laddove si trattasse di veri agenti diplomatici (§ **114**).

125. Tanto più poi dovrà invocarsi lo stesso trattamento qualora l'Inviato di un governo estero presso la Santa Sede, dimenticandosi che le sue credenziali sono a questa unicamente dirette,

osasse oltrepassare i limiti delle sue attribuzioni, con addivenire ad atti a cui egli non è in alcun modo autorizzato, ma che spettassero al ministro accreditato presso il governo italiano. Nè con ciò vogliamo indicare che gli oltraggi, le percosse o le violenze commesse verso di lui allorchè compie simili atti, od a causa di essi, debbano andare impunite, ma soltanto che a coloro che se ne renderanno colpevoli non potranno applicarsi altre disposizioni se non quelle del Diritto comune. Non sarebbe egli assurdo che, mentre un vero agente diplomatico, fatto segno ad offese non dirette a vulnerare il carattere di cui è rivestito, non potrebbe invocare se non tali disposizioni, trovisi invece in miglior condizione chi è a lui semplicemente assimilato?

126. Venendo ora alle offese verso i rappresentanti della Santa Sede presso i governi stranieri, le quali abbiano luogo ne' paesi ov'essi risiedono (27), è evidente, per le ragioni altrove accennate (§ 52), che non sarebbero più, a rigore, applicabili alle medesime le disposizioni colà vigenti dirette a tutelare l'inviolabilità degli agenti diplomatici.

Finchè l'esempio dato dalla nazione italiana, la quale — facendo cessare il potere temporale del Papa, garantì però al medesimo in modo efficace l'esercizio dell'autorità spirituale — non sia seguìto dalle altre nazioni, finchè cioè i legislatori di queste non avranno pareggiato la condizione giuridica de' nunzi pontifici a quella de' veri agenti diplomatici, non potrà dai primi essere invocata che la protezione del Diritto comune (§ 76).

127. Fin qua però abbiamo supposto che le offese verso un Inviato straniero sieno state commesse dagli abitanti del paese, nel qual caso è sacro dovere del governo di far a lui rendere giustizia dai suoi tribunali. I Romani, come già si disse (§ 105), volevano che si consegnassero alle Potenze straniere quelli che aveano insultato i ministri da esse inviati. Codesto esempio fu imitato dalla Corte d'Inghilterra, la quale nel 1827 consegnò alla Danimarca un tedesco domiciliato a Londra che si era reso colpevole di oltraggi verso un di lei ambasciatore; e fece al-

(27) Delle offese che si possono commettere in Italia verso un rappresentante della Santa Sede all'estero ne parleremo nel *titolo sesto*.

trettanto nel 1708 a riguardo della Svezia (28). Comunemente però è dai tribunali locali che viene resa giustizia al ministro offeso (29), ed in special modo ciò ha luogo quando il delinquente sia un cittadino, pel principio sanzionato da tutti i trattati di estradizione, che giammai questa debba accordarsi a riguardo de' propri cittadini.

128. Qualora sia lo stesso governo il quale, scordandosi del dovere di rispettare gli agenti diplomatici presso lui accreditati, abbia osato attentare alla loro inviolabilità, è nel pieno diritto la nazione che li avea inviati di chiedere una conveniente riparazione. E siccome, sventuratamente, non essendovi tribunali tra le nazioni, è alla guerra che viene affidata la decisione de' loro litigi, dee il governo da cui partì l'offesa ristabilire il turbato ordine giuridico, se non vuol vedere esposto il paese a quel terribile flagello, e trovarsi poi nella dura necessità di accordare una riparazione lesiva della sua dignità, se pure non ne va di mezzo la indipendenza nazionale.

129. Pur troppo la storia contiene numerosi esempi di oltraggi fatti ad agenti diplomatici stranieri, e ne fa sapere le funestissime conseguenze che ebbero pe' governi che se n'erano resi colpevoli.

Ben lo seppe la Repubblica di Genova, per tacere di altri esempi, in qual modo vengano riparate le offese verso ministri di Potenze estere, essendo stato oltremodo per lei umiliante la riparazione che le fu a questo titolo imposta dalla Francia. È ben noto infatti che il governo ligure dovette inviare a Parigi il suo Doge, accompagnato da quattro senatori e da altri otto gentiluomini qualificati, onde prostrarsi davanti a Luigi XIV e fare ammenda per la violazione del Diritto delle genti contro il rappresentante della Francia, per la qual violazione era stata da questa dichiarata la guerra alla Repubblica (30).

(28) Viquefort, *Op. cit.*, liv. 1, sect. 1.
(29) Merlin, sect. V, § 3.
(30) De Martens, *Causes célèbres du Droit des gens*, tom. II, appendice. Oltre quest'esempio, molti altri vengono da lui accennati di insulti ad Inviati stranieri, e delle soddisfazioni che furono accordate.

Non fu poi l'insulto dell'ultimo Bey d'Algeri verso un Inviato francese, percuotendolo con un colpo di ventaglio, che lo precipitò dal trono, e produsse la conquista della Reggenza per parte della Francia?

130. Si fece bensì questione fra i pubblicisti se la inviolabilità che il Diritto delle genti garantisce agli Inviati stranieri possa venir meno per rappresaglia.

Non crediamo necessario spendere molte parole per dimostrare che l'affermativa, sostenuta da qualche scrittore (31), è destituita di fondamento giuridico. Un governo che usasse delle violenze contro il rappresentante di una estera nazione si renderebbe colpevole di un delitto, e di un delitto ben grave; non è lecito adunque farne vendetta imitandolo. È vero che la rappresaglia ha per iscopo di attuare l'eguaglianza: ma è unicamente la eguaglianza nell'ingiuria e non nel diritto quella che per essa si ottiene.

131. Abbiamo un celebre esempio tratto dalla storia romana che viene a confermare siffatta teoria. Avendo i Cartaginesi violato il Diritto delle genti verso gli ambasciatori di Roma, si volea sotto questo pretesto indurre Scipione a trattare nella stessa guisa gli ambasciatori di Cartagine. Ma che fece quel grand'uomo? Li rinviò sani e salvi, proclamando che, quantunque i Cartaginesi avessero infranto la fede della conchiusa tregua e contravvenuto al Diritto delle genti, egli nulla farebbe contro i loro Inviati che indegno fosse delle massime del popolo romano e de'suoi principî. *Non imitate punto,* ei diceva indirizzandosi agli stessi Romani, *ciò che voi rimproverate ai Cartaginesi* (32).

132. Non è lecito adunque, perchè un governo fu ingiusto, che un altro lo sia egualmente, facendo espiare la colpa a colui cui nulla si può imputare. L'unica rappresaglia autorizzata dal Diritto delle genti, se rappresaglia si può chiamare, sarebbe questa, che è libero uno Stato di considerare come spogliati del carattere di cui erano rivestiti, di non vedere cioè in essi

(31) GUNDLING, *Jus naturae et gentium*, cap. 36, § 181-185.
(32) TITUS LIVIUS, lib. 30, cap. 25.

che de'semplici privati, i ministri di un governo che commise delle violenze verso i suoi, in altri termini, di ritenere come finita la loro missione, e cessate quindi le prerogative ad essi dovute. Per tal guisa non si fa ai medesimi alcun torto, perocchè la rappresaglia non è su essi che va a ricadere, bensì sul governo da cui erano accreditati (33).

133. L'inviolabilità di cui gode la persona di un agente diplomatico è ben naturale che debba estendersi a tutti gli atti inerenti alle sue funzioni, affinchè possano queste esser liberamente adempiute.

Commetterebbe pertanto un gravissimo attentato contro il Diritto delle genti quello Stato da cui non si accordasse libertà assoluta agli Inviati stranieri di corrispondere coi loro governi, di spedire e di ricevere lettere e dispacci, sia con corrieri particolari muniti de' documenti necessari per giustificare la loro qualità, sia per mezzo delle poste locali.

Che diremo poi della violazione del segreto della corrispondenza ufficiale degli agenti diplomatici? Si può forse dubitare che oltre di essere la medesima una enorme slealtà, di cui un governo che si rispetti non può rendersi colpevole neppure verso i privati, non costituisca un attentato contro il Diritto delle genti? Eppure invalse l'uso delle cifre (§ 94) e del linguaggio convenzionale; prova cotesta eloquente che non tutti i governi resero sempre omaggio alla inviolabilità del segreto postale, essendosi alcuni lasciati trascinare dall'interesse politico ad aprire le corrispondenze.

134. Fu anche tale perfidia che mise nella necessità di rimettere, per mezzo di corrieri particolari, detti *corrieri di gabinetto*, le carte che per maggior sicurezza, oltre il vantaggio della maggior rapidità, non si vogliono confidare alle poste locali.

Siffatti corrieri sono inviolabili; non possono quindi essere arrestati nè costretti a consegnare i dispacci di cui sono por-

(33) GROTIUS, *De jure belli et pacis*, lib. 2, cap. 18, § 7. — VATTEL, § 102. — MERLIN, sect. V, § IV, N. V. — DALLOZ, sect. 1, art. 4, § 3. — BYNKERSOEK, cap. 22, § 3.

tatori, e qualunque violenza a loro riguardo è considerata come una grave violazione del Diritto delle genti. Nè potrebbe essere altrimenti, in quanto che la inviolabilità de' corrieri di gabinetto è una conseguenza naturale della inviolabilità degli agenti diplomatici.

135. Benchè il carattere pubblico degli Inviati stranieri non si sviluppi in tutta la sua estensione se non dopo la consegna delle lettere-credenziali, o lo scambio de' pieni poteri, tuttavia ne fu già dato di mettere in sodo (§ **97** e **98**) che la inviolabilità incomincia dal momento in cui l'agente diplomatico tocca il suolo del paese in cui deve adempiere alla sua missione, purchè sia in grado di comprovare il carattere di cui è rivestito (34).

136. Tale prerogativa continua finchè egli non l'abbia abbandonato, ed è così assoluta, che le vien reso omaggio persino dai governi fra cui sorsero delle contestazioni e de' disaccordi, ed altresì in caso di rottura, allorchè sono incominciate le ostilità, solendosi lasciar partire con piena sicurezza l'Inviato del nemico. La Porta ottomana, la quale aveva il costume di rinchiudere nelle *sette-torri* i ministri de' governi co' quali era in guerra, sembra che abbia ormai rinunziato a tale barbara usanza. All'epoca della guerra colla Russia, che precedette la pace di Bukarest, il ministro russo Italinski abbandonò liberamente Costantinopoli. Nel 1821, quando l'insurrezione de' Greci e le controversie fra la Russia e la Porta porsero cagione alla partenza del barone Stroganoff, il governo turco non vi pose alcun ostacolo. Nel 1827 poi, al tempo delle conferenze che precedettero la partenza degli ambasciatori di Francia, d'Inghilterra e di Russia, la Porta ebbe a dichiarare formalmente *che le sette-torri non esistevano più* (35).

137. Ma non basta. Abbiamo già veduto che anche frammezzo al rumore delle armi la inviolabilità degli Inviati dev'es-

(34) Se l'inviolabilità possa invocarsi ne' paesi che si devono attraversare da un agente diplomatico nel recarsi alla sua destinazione, è una questione che sarà svolta nel *titolo sesto*.

(35) CH. DE MARTENS, § 27.

sere rispettata (§ 44): *nomen legati*, dicea Cicerone, *ejusmodi esse debet quod non modo inter sociorum jura, sed etiam inter hostium tela incolume versetur* (36).

Non può pertanto non essere esecrata la condotta di quel belligerante che, accecato dal furore della vendetta, giungesse a tal punto di non voler riconoscere la inviolabilità de' parlamentari spediti dal campo nemico (37).

138. Giusta il Vattel, i parlamentari devono esser rispettati persino nelle guerre civili, ed è da lui citato l'esempio del duca D'Alba, che nelle guerre de' Paesi-Bassi fece appendere un trombettiere del principe di Orange, allegando per sua giustificazione che non fosse tenuto a dar sicurtà ad un messaggiero inviatogli dal capo de' ribelli. Codesto generale sanguinario, soggiunge il pubblicista svizzero, violava certamente in quest'occasione, come in molte altre, le leggi della guerra, che devono osservarsi anche nelle lotte civili. Come si verrà a parlar di pace in tali disgraziate congiunture, con qual mezzo si approderà a un salutare accomodamento, se le due parti non possono reciprocamente inviarsi de' messaggieri con piena sicurezza? Lo stesso duca D'Alba, nella guerra combattuta in seguito dalla Spagna contro i Portoghesi che erano

(36) *In Verrem,* lib. 1. — VATTEL, § 86.

(37) Dobbiamo perciò altamente protestare, lasciando da parte le altre violazioni del Diritto delle genti avvenute nell'ultima guerra franco-germanica, contro quella che si riferisce alla sicurezza de' parlamentari, violazione che, al dire della Prussia, sarebbe stata commessa dalle truppe francesi. Si pretese che dopo la battaglia del 18 agosto 1870 fu sparato davanti a Metz sul luogotenente colonnello De Verdy ed il suo trombettiere che andavano, muniti di bandiera bianca, a chiedere il soccorso di medici francesi per tremila feriti della loro nazione.

Il medesimo fatto sarebbesi rinnovato davanti a Toul, ove il trombettiere di un parlamentario fu ucciso con un colpo di fucile; davanti a Verdun, ove sarebbesi fatto fuoco sul maggiore Hechow, parlamentario del generale Alvensleben, e davanti a Strasburgo, ove il luogotenente colonnello Lecszinski, quantunque portasse egli medesimo il drappello di parlamentario, avrebbe dovuto subire un fuoco di pelottone.

Qualora questi fatti, che troviamo articolati nella circolare del signor Thile, sotto-segretario degli affari esteri a Berlino, e nel *Haats-Anzeiger* del 26 agosto 1870, fossero veri, chi potrebbe approvarli?

da essa trattati come ribelli, fece appiccare il governatore di Cascais, per avere egli fatto tirare sul trombettiere che erasi recato ad intimargli la resa (38). Chi potrebbe stare dubbioso a non accettare la dottrina del Vattel?

Non staremo qui a discutere se le guerre civili debbano in tutto e per tutto equipararsi alle guerre esterne, e quindi se un popolo insorto contro il proprio governo abbia il diritto ad esser considerato come belligerante, come investito cioè de' diritti inerenti allo stato di guerra (39); perocchè quand'anche si avesse a risolvere la questione in senso negativo, egli è certo che non dovrebbe per questo non rendersi omaggio nelle lotte intestine alla inviolabilità de' messaggieri inviati dai ribelli al loro governo.

E per verità, abbiamo veduto che i parlamentari di un belligerante in una guerra esterna, benchè non rivestano il carattere di agenti diplomatici, sono tuttavia inviolabili al pari di questi, e devono essere ascoltati, per arrestare, se fia possibile, lo spargimento di sangue umano (§ 37). Per identiche considerazioni vuolsi applicare il medesimo principio alle guerre civili, anzi a maggior ragione, avvegnachè sieno esse più micidiali e più deplorevoli delle esterne. La sola differenza che possa aver luogo in questi casi risguarda il modo o forma di entrare in negoziati. Il governo legittimo potrà cioè rifiutare di trattare da pari a pari coi ribelli; ma non spingere l'orgoglio al punto di non dare ascolto a coloro che per uno scopo, non sempre riprovevole, errarono forse nella scelta de' mezzi propri a conseguirlo, ed in ogni caso possono esser disposti a cessare un inutile massacro e rientrare nell'ordine.

È adunque sacro dovere di un governo d'intendere le pro-

(38) VATTEL, § 88.

(39) Vedasi la citata mia monografia sulla *questione anglo-americana dell'*Alabama, nella quale viene ampiamente trattato codesto importantissimo argomento di Diritto internazionale, per conoscere se potesse il governo di Londra, il cui esempio fu imitato dai governi di Francia, di Spagna e di Prussia, riconoscere ne' Confederati del Sud la qualità di belligeranti contro i federali del Nord.

poste che gli vengono fatte, ingaggiare su esse la discussione, salvo il diritto a respingerle, qualora le ravvisi inaccettabili, siccome avviene a riguardo di quelle indirizzategli dal sovrano di uno Stato straniero (§ 43).

139. Dell'applicazione di tale teoria troviamo molti esempi nella storia tanto antica come moderna. Leggiamo, è vero, in Tito Livio, che una colonia romana, avendo un dì spedito degli ambasciatori al Senato, fu a questi imposto di partire immantinenti da Roma, sotto pena di esser trattati come ribelli, senz'alcun riguardo pel diritto d'ambasciata, *che non può essere invocato che da stranieri e non da cittadini* (40). Tuttavia si viddero gli stessi Romani ricevere degli ambasciatori ad essi inviati dai fuggitivi e dai briganti de' Pirenei: quale ne fu il motivo? Egli era d'uopo, dicea Cesare, risparmiare il sangue de' cittadini e spegnere il fuoco di una guerra civile (41): siffatta considerazione fece piegare la regola generale che i sudditi non possono inviare ambasciatori al loro principe (42).

140. Avvenne altrettanto nel secolo decimottavo, essendo stata riconosciuta dal luogotenente generale delle Lande l'inviolabilità di un Inviato del capo de' Camisardi, tostochè ebbe a presentare la lettera del suo costituente. V'ha ancor dippiù, perocchè si conchiuse un trattato che fu sottoscritto da codesto Inviato, alla qual convenzione, per distinguerla dai trattati ordinari, fu dato il titolo di *umilissimo memoriale de' riformati di Linguadoca al re* (43).

141. Presso a poco nella stessa guisa ebbe termine, sotto la Convenzione nazionale, la prima ribellione de' dipartimenti dell'Ovest. Il Comitato di salute pubblica, in cui risiedeva il potere esecutivo, incaricò alcuni membri della stessa Conven-

(40) « Colonis Circiensibus olim Senatus Romanus respondit; facesserent propere ex urbe, ab ore atque oculis populi romani, ne nihil eos legationis jus *externo, non civi comparatum,* tegeret, » lib. 6.

(41) « Liceret ne civibus ad cives de pace legatos mittere? Quod etiam fugitivis ab saltu Pyrenæo prædonibusque licuisset, præsertim ut id agerent, ne cives cum civibus armis decertarent » (*De bello civili,* lib. 3, N. 19).

(42) MERLIN, sect. II, § II, N. XII.

(43) MERLIN, *ibidem.*

zione di negoziare coi commissari della Vandea e de' Chouans. Essi difatti negoziarono, e due trattati segreti ne furono il risultato, le cui condizioni vennero approvate dalla Convenzione colle due leggi del 13 ventoso e 8 fiorile anno terzo (44).

142. Egualmente nell'ultima guerra civile americana, tuttochè i Confederati del Sud fossero considerati come ribelli dal governo di Washington, tuttavia nel 3 febbraio 1865 si tennero delle conferenze ad Hampton Roads, tra il presidente Lincoln, il segretario di Stato Seward e gli Inviati de' separatisti, per trattare le condizioni del ristabilimento della pace (45). Tali conferenze non ebbero alcun risultato; ma intanto le proposte de' Confederati ottennero l'onore della discussione, quantunque si trattasse di proposte fatte da ribelli al loro governo.

143. Nè diversamente accadde nella spaventosa guerra civile che desolò non ha guari la Francia. Il governo di Versailles dichiarò, come ne aveva il diritto, di non poter trattare colla *Commune* di Parigi da pari a pari; pur nondimeno accolse ed ascoltò i di lei parlamentari che si erano interposti per por termine ad una lotta la quale, pel modo esecrando onde era combattuta, si potea considerare come un ritorno all'antica barbarie. Sciaguratamente non si potè giungere ad un amichevole componimento, e la guerra fratricida dovette quindi continuare. Ma se ciò avvenne, non è già perchè sieno state respinte le proposte degli insorti, senza che fossero nemmeno intese, bensì perchè trovate inconciliabili colla sovranità conferita dalla nazione francese all'Assemblea di Versailles.

(44) MERLIN, *ibidem*. Egli riporta codesti fatti dagli autori della nuova edizione del Dizionario di Brillon, i quali terminano con dire: « che i sud- « diti ribelli non hanno il diritto d'ambasciata; ma se si vuol ristabilire « l'ordine e la pace, egli è d'uopo negoziare, scrivere, abboccarsi, infine, « trattare. Or bene, tutto ciò è impossibile, se si rifiuta di ammettere i « capi e loro rappresentanti. L'orgoglio ripugna, la saggezza e l'umanità « consigliano a piegare.

« Tutto si riduce a qualche differenza nelle forme e ne' titoli: non sono che « parole. Trattasi della salute pubblica, ed è questa la suprema legge. » Vedi anche DALLOZ, sect. 1, art. 3, § 1, N. 46.

(45) WILLIAM BEACH LAWRENCE, *Op. cit.*, tom. II, parte I, cap. II, pag. 148.

CAPO SECONDO.

INDIPENDENZA DEGLI AGENTI DIPLOMATICI

—=—

SOMMARIO.

144. Giusta il comune avviso dei pubblicisti, l'immunità dalla giurisdizione locale è annoverata fra i diritti fondamentali degli agenti diplomatici.
145. Finzione della *extraterritorialità*.
146. In che essa consista.
147. A quali persone e cose sia stata estesa.
148. Si dà un fondamento ben debole alle prerogative degli agenti diplomatici, facendole scaturire da tale finzione
149. Quale sia la conseguenza logica derivante dalla medesima.
150. Fondamento dedotto dalla natura delle cose.
151. L'immunità dalla giurisdizione locale non può invocarsi che nella misura strettamente indispensabile, affinchè gli Inviati stranieri adempiano liberamente alla loro missione.
152. È d'uopo distinguere i fatti che un ministro compie in adempimento del suo *ufficio* da quelli che gli sono estranei, per risolvere la questione relativa all'accennata immunità.
153. In qual modo possa questa essere invocata anche per gli ultimi fatti.
154. Divisione del presente capo in quattro sezioni, nelle quali si farà l'applicazione pratica degli esposti principî.

144. Fin qua ci siamo occupati degli agenti diplomatici per quant'è delle offese dirette contro i medesimi; è ora d'uopo che noi li consideriamo rispetto ai loro atti tanto leciti come illeciti, ed indaghiamo se per tali atti vadano soggetti alla giurisdizione dello Stato presso cui risiedono, o se per contro debba annoverarsi, fra le loro prerogative, l'indipendenza od immunità da siffatta giurisdizione.

Giusta il comune avviso de' pubblicisti, l'immunità dalla giurisdizione locale deve riguardarsi come inerente al *carattere rappresentativo* di cui sono fregiati i ministri stranieri, deve

cioè annoverarsi fra i loro diritti fondamentali, ritenendosi che tale prerogativa sia una condizione indispensabile al libero esercizio delle loro funzioni (1).

145. Nondimeno gli scrittori che propugnarono siffatto principio, pur vedendo la vera ragione che lo giustifica, lo vollero rappresentare come l'effetto di una finzione.

(1) « Senza l'indipendenza, dice il Vattel, la sicurezza, sì essenziale ad « un ministro straniero, non sarebbe che precaria. Ei potrebbe esser « molestato, perseguitato, maltrattato sotto mille pretesti. Sovente un « agente diplomatico può avere una missione spiacevole al principe a cui « è inviato. Ove codesto principe abbia qualche potere su di lui, e spe- « cialmente un'autorità sovrana, è sperabile che egli possa eseguire gli « ordini del suo sovrano colla fedeltà, colla fermezza e colla libertà di spi- « rito a ciò necessaria? Importa che ei non abbia de' giudici a paventare, « che non possa esser distolto dal suo ufficio per alcun pretesto; importa « che nulla abbia nè a sperare nè a temere dal sovrano a cui è inviato. « È mestieri adunque, affinchè venga assicurato il successo del suo mi- « nistero, che egli sia indipendente dalla giurisdizione del paese, tanto « pel civile come pel penale...... Qualora l'ambasciatore potesse esser « tradotto in giustizia per affari civili, od accusato criminalmente, ac- « cadrebbe sovente che non gli resterebbe nè il potere, nè l'agio, nè la « libertà di spirito che richiedono gli affari del suo costituente. E la di- « gnità della rappresentanza, come si manterrà con codesta soggezione? « Per tutte queste ragioni, è impossibile di concepire che l'intenzione del « principe che invia un ambasciatore, od ogni altro ministro, sia di sotto- « metterlo all'autorità di una Potenza straniera. Ed abbiamo inoltre una « nuova considerazione che vale ad assodare l'indipendenza del pubblico « ministro: se non si può ragionevolmente presumere che il suo costi- « tuente voglia sottometterlo all'autorità del sovrano presso cui l'invia, « codesto sovrano, ricevendo il ministro, acconsente ad ammetterlo su « questo piè d'indipendenza; ed ecco per tal guisa, tra i due principi, « una tacita convenzione, che dà una nuova forza all'obbligazione natu- « rale » (Lib. IV, cap. VII, § 92).

Anche il Montesquieu crede che l'indipendenza sia necessaria pel libero esercizio delle funzioni diplomatiche. « Gli ambasciatori, ei dice, « sono la parola del principe che l'invia, e siffatta parola non può esser « che libera.... Potrebbero essere imputati di delitti, qualora fosse dato « di promuovere contro essi delle azioni penali; come si potrebbe loro « supporre de' debiti, ove si avesse facoltà di farli arrestare a questo « titolo..... Qualora essi abusino del loro carattere rappresentativo, v'ha « il mezzo di farlo cessare, rinviandoli nel loro paese; è lecito anche ac- « cusarli davanti al loro sovrano, il quale diventa per tal guisa o loro « giudice, o loro complice » (*Op. cit.*, lib. XXVI, cap. 21).

È della finzione della *extraterritorialità* che intendiamo parlare, la quale, dal Grozio sino ai moderni pubblicisti, è riputata, quasi unanimemente, come il fondamento della indipendenza degli agenti diplomatici. « Quare omnino, diceva il « padre della nostra scienza, ita censeo placuisse gentibus ut « communis mos, qui quemvis in alieno territorio existentem « ejus loci territorio subjicit, exceptionem pateretur in legatis, « ut qui sicut *fictione* quadam habentur pro personis mit« tentium (senatus faciem secum attulerat, auctoritatem reipu« blicæ, ait de legato quodam M. Tullius), ita etiam *fictione* « *simili*, costituerentur quasi *extra territorium*, unde et civili « jure populi, apud quem vivunt, non tenentur » (2).

146. La finzione pertanto di cui si tratta consiste nel doversi un agente diplomatico riguardare ognora residente nel paese d'onde è venuto, epperciò fuori del territorio della nazione presso cui è inviato, quantunque ivi trovisi materialmente. Ed è appunto da tale finzione che si fa derivare come un suo legittimo corollario l'immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione locale, sia in materia civile, sia in materia penale.

147. La stessa finzione venne estesa alle persone appartenenti al seguito de' ministri stranieri, come altresì alle loro abitazioni cogli effetti che vi si trovano, e persino alle vetture di loro pertinenza; egli è perciò che fu giocoforza stabilire che anche siffatte persone e cose partecipano dell'accennata immunità.

148. Eppure riesce facilissimo il dimostrare, massime ai giorni nostri, come si dia un fondamento ben debole alle prerogative degli agenti diplomatici, facendole scaturire dalla *extraterritorialità*. Ed invero, si deve forse ammettere come principio assoluto che la sovranità di uno Stato non possa giammai estendersi oltre i confini del suo territorio? Non è al contrario una massima sancita dalle legislazioni di molti paesi, come ne sarà dato di vedere in seguito, e propugnata anche nel campo della scienza, che in alcuni casi la competenza de' tribunali di una nazione, tanto in materia civile, come

(2) Grotius, *Op. cit.*, lib. 2, cap. XVIII, § IV, N. 4.

in materia penale, può invocarsi a riguardo di individui che si trovano o di fatti che avvennero al di là delle frontiere?

149. Quand'anche pertanto fra le finzioni giuridiche dovesse prender posto quella della *extraterritorialità*, non sarebbe dessa valevole a spiegare la immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione locale, in modo assoluto, come si sostiene comunemente dai pubblicisti. Dal doversi un Inviato straniero considerare come giuridicamente aderente al territorio della propria nazione, altra conseguenza logica non può derivarne se non che debbano a lui essere applicabili le stesse norme giuridiche che lo risguarderebbero, qualora egli si trovasse realmente in quel territorio (Vedi infra § **199**).

150. È d'uopo adunque, lasciate da parte le finzioni, e tenendo conto della natura delle cose, costituire su altro fondamento il principio della indipendenza de' rappresentanti delle Potenze straniere dalla giurisdizione dello Stato appo cui sono inviati, determinando in che debba consistere siffatta indipendenza, e quali sieno i suoi giusti confini, come si fece nel capo precedente per la inviolabilità.

Dalla natura delle cose non risulta già che un agente diplomatico si abbia a considerare come giuridicamente aderente al territorio della nazione da lui rappresentata, necessaria non essendo siffatta finzione affinchè egli possa liberamente eseguire l'affidatogli mandato: deriva bensì dalla natura e dall'indole delle legazioni che dal momento in cui l'Inviato ottenne il riconoscimento del carattere rappresentativo inerente al suo *ufficio*, debba esser trattato per guisa che gli sia dato di adempiere a questo con piena sicurezza. Non è ciò affermato anche dagli scrittori, che col massimo calore propugnano l'ampiezza delle prerogative diplomatiche? « Omnia le-
« gatorum privilegia, scriveva il Bynkersoek, che è uno de' più
« strenui difensori della indipendenza de' ministri stranieri, *non*
« *alio fine* comparata sunt, quam ut tuto, sine remora, sine
« impedimento *officio* suo ungantur » (3).

(3) *Op. cit.*, cap. XXI.

151. Siccome adunque l'unico scopo delle prerogative degli agenti diplomatici è di render sicuro il loro *ufficio*, ne consegue che la indipendenza dalla giurisdizione territoriale debba senza dubbio annoverarsi fra i loro diritti fondamentali, ma unicamente in quella misura che è strettamente indispensabile onde si raggiunga tale scopo, che è necessaria cioè per liberamente adempiere alla loro missione. Ogni Stato ha il diritto d'imperare sovrano per tutta la distesa del proprio territorio, e quindi su tutte le persone che vi dimorano e su tutti i beni ivi situati. Se non che, l'esercizio della sovranità territoriale non deve aver luogo per guisa da rendere impossibile il mantenimento delle relazioni diplomatiche fra i diversi Stati, e quindi, *in via di eccezione*, deve tacere siffatto esercizio a riguardo degli Inviati stranieri. Or bene, può forse una eccezione, per quanto ampia la si voglia creare, essere innalzata fino all'altezza dello stesso principio, e mettersi con questo in piena lotta, contrapponendo i diritti di un agente diplomatico alla sovranità dello Stato presso cui è accreditato? Non deve piuttosto qualunque eccezione esser ristretta entro i limiti che alla medesima vengono fissati dalla ragione che le serve di fondamento? Onde è evidente che essendo l'eccezione all'esercizio della sovranità territoriale, rispetto agli Inviati stranieri, fondata sulla necessità in cui si trovano gli Stati di acconsentire ad accordar loro quella sicurezza e libertà che renda efficace il carattere ad essi conferito (§ 99), non può siffatta eccezione estendersi al di là de' limiti del puro bisogno.

152. Dal fin qui detto è agevole il rilevare come per risolvere la questione relativa all'immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione locale, sia mestieri distinguere i fatti che un ministro compie in adempimento del suo *ufficio*, da quelli non aventi con questo alcuna relazione. Sta benissimo che soltanto verso la nazione che l'inviò debba rispondere de' primi, epperò che soffra eccezione a riguardo de' medesimi l'esercizio della giurisdizione territoriale. Ma per qual motivo dovremo dire lo stesso a riguardo degli altri? Forsechè un

agente diplomatico ricevette il mandato di contrarre obbligazioni nel suo privato interesse, e molto meno di commettere azioni delittuose? È ben vero che egli rappresenta la propria nazione, ma in quel modo che un mandatario rappresenta il suo mandante; vale a dire, il *carattere rappresentativo* è circoscritto agli affari che costituiscono l'oggetto del mandato, e non è lecito estenderlo ai negozi che sono ad esso estranei, in quanto che per riguardo a cotesti negozi egli non agisce che per proprio conto. Non si reca pertanto la benchè menoma offesa alla nazione rappresentata da un Inviato straniero, se mentre a lui si concede ampia libertà di eseguire il suo mandato, e non risponde che alla medesima nazione de' fatti ad esso relativi, debba invece sottostare alla giurisdizione locale per quelli che compie come semplice privato.

153. Non v'ha dubbio che il sottoporlo assolutamente per questi ultimi atti a tale giurisdizione, sì e come gli altri abitanti del paese, può avere per risultato che sia egli distolto dall'adempiere alla sua missione. Ma quale conseguenza sarà lecito dedurre da siffatta considerazione? Non altra, se non che l'esercizio della sovranità territoriale a riguardo de'rappresentanti stranieri debba aver luogo così fattamente che non si frappongano ostacoli al giusto esercizio del loro ufficio. In altri termini, la immunità potrà bensì invocarsi anche a riguardo degli atti estranei alle funzioni diplomatiche, ma unicamente nel senso, che non sia giammai lecito attentare alla *libertà personale* dell'Inviato, affinchè non gli sia reso impossibile di adempiere alla sua missione.

154. Sono gli esposti principî, siccome derivanti dalla natura delle cose, e non una sterile finzione, qual'è quella della *extraterritorialità*, che devono porsi a fondamento giuridico della indipendenza degli agenti diplomatici dalla giurisdizione locale, vuoi per gli affari civili, o per i penali. E per mettere in piena evidenza gli stessi principî, ne faremo la pratica applicazione, spiegando come debba essere intesa siffatta prerogativa; il che formerà oggetto delle quattro sezioni, in cui crediamo opportuno di dividere il presente capo.

Ci occuperemo nella prima, della immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione civile.

Nella seconda, della immunità dalla giurisdizione penale.

Nella terza, della immunità locale.

Nella quarta, della condizione giuridica delle persone appartenenti al seguito dell'agente diplomatico, e della giurisdizione che egli può esercitare su di esse.

SEZIONE PRIMA.

Immunità dalla giurisdizione civile

SOMMARIO.

175. Possono egualmente su codesti beni essere eseguite le sentenze di condanna per azioni personali.
176. Devesi eccettuare da codesta regola la casa di proprietà del ministro, abitata da lui, la quale è intangibile, unitamente agli effetti che formano il suo addobbo.
177. Fondamento di tale eccezione.
178. Non può dirsi lo stesso a riguardo de' beni mobili posseduti dall'agente diplomatico come semplice privato.
179. Se possa cadere il sequestro sul denaro a lui dovuto.
180. Come sieno soggetti a rivendicazione i mobili formanti il suo addobbo, allorchè abbia egli cessato dalle sue funzioni.
181. Opinione sostenuta in proposito dal Merlin e dal Dalloz.
182. Esame critico di siffatta opinione.
183. Esempi di agenti diplomatici da cui ne' tempi passati fu data causa all'applicazione degli esposti principî.
184. Seguito.
185. Cenno delle varie disposizioni legislative concernenti l'immunità degli agenti diplomatici in materia civile. — La decisione della romana sapienza invocata da alcuni autori non è applicabile ai ministri inviati da uno ad altro sovrano.
186. Diritto francese.
187. Diritto bavarese.
188. Diritto prussiano.
189. Diritto austriaco.
190. Diritto inglese.
191. Diritto de' Paesi-Bassi.
192. Diritto danese.
193. Diritto spagnuolo.
194. Diritto portoghese.
195. Diritto russo.
196. Principio riconosciuto in Turchia.
197. In Italia non v'ha alcuna disposizione legislativa da cui sia stata sanzionata l'immunità degli Inviati stranieri dalla giurisdizione territoriale.
198. È quindi cómpito de' magistrati italiani di tradurre in atto i principî della scienza.
199. Disposizioni del Codice di procedura civile italiano applicabili alle citazioni da eseguirsi ad agenti diplomatici stranieri.
200. In conformità a quali disposizioni si abbia a determinare la competenza a riguardo di questi.
201. Quantunque la legislazione italiana non abbia per anco abolito l'arresto personale per debiti, tuttavia le sentenze de' nostri Tribunali non potrebbero giammai ordinarlo contro un rappresentante straniero.
202. **I principî finora esposti dovranno ricevere applicazione a riguardo degli Inviati de' Governi stranieri presso il Sommo Pontefice.**
203. **La finzione della *extraterritorialità* non può essere invocata dai rappresentanti di questo presso i primi.**
204. **In quali casi i magistrati italiani sieno competenti a decidere delle cause promosse contro un italiano avente la missione di rappresentare la Santa Sede all'estero.**
205. **Gli Inviati del Sommo Pontefice presso le Potenze straniere non possono più invocare le disposizioni vigenti ne' paesi ove risiedano dirette a garantire l'immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione locale.**

155. Gli scrittori che ammettono la finzione della *extraterritorialità*, stabiliscono come prima conseguenza di essa, che gli agenti diplomatici non sono tenuti di seguire per le forme degli atti risguardanti le loro persone, le loro famiglie e i loro beni, le leggi delle nazioni appo cui risiedono, ma possono uniformarsi a quelle vigenti ne' loro rispettivi paesi: il che equivale al dire che soffre eccezione a riguardo degli Inviati stranieri la regola *locus regit actum*, ricevuta nel Diritto privato internazionale, e consacrata testualmente da molte legislazioni (1).

A nostro avviso non sarebbe questa una eccezione la quale si riferisca esclusivamente agli agenti diplomatici. Ed in vero, è principalmente in favore degli individui che si trovano in estero paese che prevalse la enunciata regola, essendo talvolta ad essi impossibile di osservare le forme prescritte dalle patrie leggi (2). Di che necessariamente segue avere uno straniero la facoltà di rinunziare a siffatto favore seguendo coteste

(1) Grotius, *Op. cit.*, lib. 2, cap. 18, § IV. — Voet, *Pandectæ*, lib. 28, tit. 1, N. 14. — Huberus, *De jure civitatis*, lib. 3, c. 8, § 8. — Foelix, *Op. cit.*, tom. 1, N. 82-210. — Massè, *Le droit commercial dans ses rapports avec le Droit des gent et le droit civil*, tom. 1, N. 14. — Merlin, *Op. cit.*, Testament, sect. 2, § 3, art. 8. — Rocco, *Diritto civile internazionale*, lib. 2, cap. XLIII.

Il legislatore italiano diede formale sanzione a quella regola (Art. 9, *Disposiz. prelim.* Codice civile); la quale fu sancita altresì dai Codici de' Paesi-Bassi, della Luigiana, di Berna, Friburgo e Lucerna, di Prussia, di Baviera e da altri Codici di Germania. Qualche legislazione, a mo' d'esempio, la francese, sebbene non l'abbia sancita con una disposizione generale, tuttavia la sanzionò con molte disposizioni speciali (Art. 47, 170, 999 Cod civ.).

Per la intelligenza del citato art. 9, cod. civ. it., ed in genere sull'applicazione della regola *locus regit actum*, vedansi le mie due opere: *Il principio di nazionalità applicato alle relazioni civili internazionali.* Pavia, Tip. Fusi, 1868, capo settimo, sezione prima. — *Il diritto cambiario internazionale.* Firenze, Pellas editore, 1870, titolo terzo.

(2) In Prussia non si riconoscono altri testamenti da quelli infuori celebrati coll'intervento del potere giudiziario. Senza la regola *locus regit actum* pertanto un prussiano ammalandosi in Francia, in Italia od in altro paese nel quale non vi siano magistrati incaricati di ricever testamenti, non potrebbe disporre de' suoi beni (Savigny, *Traité du Droit romain*, tom. VIII, § 381).

forme, l'osservanza delle quali non sia a lui impossibile, e trasandando quelle richieste dalle disposizioni in vigore nel paese ove ei compie l'atto. Ecco il perchè è opinione generalmente ammessa che la massima *locus regit actum*, mentre è imperativa pe' cittadini, non è che facoltativa per gli stranieri; la qual teoria la vediamo propugnata dagli stessi scrittori i quali la ritengono come tale anche per gli Inviati stranieri come conseguenza della *extraterritorialità* (3).

Siccome adunque è in facoltà di ogni straniero di non osservare le forme prescritte dalle leggi locali, e non soltanto degli agenti diplomatici, non può dirsi che tale facoltà sia una prerogativa eccezionale di questi, fondata sulla *extraterritorialità* (4).

156. Come altra conseguenza di codesta finzione si stabilisce che in materia civile non possa intentarsi alcuna azione personale contro un ministro straniero davanti ai tribunali dello Stato appo cui risiede; che inoltre non sia lecito d'invocare contro lui l'arresto personale per debiti contratti prima o durante il corso della sua missione.

(3) Foelix, N. 83. — Massè, N. 572. — Rocco, lib. 3, cap. IV. — Savigny, *Loc. cit.* — Vedi nello stesso senso, Pardessus, *Cours de droit commercial*, N. 1486. — Zachariœ, *Thémis allemande*, p. 101, 102. — Mittermaier, *Principes du droit privé allemand*, § 37. — Eichorn, *Droit privé*, § 35. — Merlin, *Loc. cit.*

(4) Il legislatore italiano rese facoltativa la regola *locus regis actum* solo alloraquando i contraenti appartengano ad una stessa nazione (cit. art. 9, *Disposiz. prelim.* Cod. civ.); laonde sarebbe obbligatoria l'osservanza delle forme prescritte dalle leggi italiane, qualora si trattasse di un contratto da conchiudersi in Italia da due stranieri non connazionali, oppure da un italiano e uno straniero. La finzione della *extraterritorialità* pertanto, della quale non ha d'uopo un Inviato straniero per osservare in Italia le forme vigenti nel suo paese, trattandosi di un atto unilaterale, potrebbe invece spiegare efficacia nel caso in cui l'atto fosse bilaterale. Così, a mo' d'esempio, sarebbe facoltativo al ministro di una Potenza estera di conchiudere a Roma un contratto sinallagmatico, rivestendolo delle forme prescritte dalle leggi della nazione a cui appartiene, quantunque l'altro contraente non sia suo connazionale; perocchè in forza dell'accennata finzione il contratto si dovrebbe considerare come conchiuso all'estero.

157. Soltanto, in via di eccezione, è ammesso che un agente diplomatico non possa declinare la competenza de' tribunali locali:

1.° Allorchè rigettata una dimanda da lui proposta presso cotesti tribunali, sia stato condannato alle spese del giudizio. In tal caso sarà lecito alla parte vittoriosa di citarlo nanti i medesimi per ottenere l'esecuzione della proferita sentenza.

158. 2.° Allorchè sia rimasto vittorioso nel giudizio da lui promosso, ed il suo avversario voglia appellare dal giudicato a lui sfavorevole. Anche in tal caso dovrebbe il ministro riconoscere la giurisdizione del tribunale nanti cui è stato portato l'appello.

159. 3.° Qualora resosi egli attore, abbia il convenuto fatta valere un'azione in riconvenzione. Non vi sarebbe infatti ragione per non applicare agli Inviati stranieri il principio generale stabilito dal giureconsulto Paolo: « qui non cogitur, diceva « egli, in aliquo loco judicium pati, si ipse ibi agat, cogitur « excipere actionem, et ad eumdem judicem mitti » (5); principio consacrato eziandio dalle moderne legislazioni (6), nulla altro essendo la riconvenzione se non una specie di difesa che il convenuto oppone alla dimanda dell'attore (7).

Negli accennati tre casi la sottomissione dell'agente diplomatico alla giurisdizione locale avviene col suo proprio fatto, e tale sottomissione è universalmente tenuta per legittima, come conseguenza inevitabile del diritto che a lui compete di agire e di litigare durante la sua missione (8).

160. Eccettuati questi casi, giusta l'opinione comunemente ricevuta, non potrebbe un Inviato straniero rinunziare, nè

(5) L. 22. Dig. *De judiciis.*

(6) Vedi art. 100, N. 3 Cod. proced. civ. italiano.

(7) Il Diritto canonico la qualificava espressamente come tale: « coeterum, non sic in reconventione sentimus: ne quod in *defensionis* remedium sustinetur, ad impugnationis materiam extendatur » (Decret., cap. 5, *extra, de exceptionibus*).

(8) Foelix, tom. 1, N. 214. — G. F. De Martens, § 216. — Ch. De Martens, § 31. — Bynkersoek, cap. XVI. — Merlin, sect. V, § IV, art. X. — Dalloz, sect. 1, art. 4, § 3, N. 123.

espressamente, nè tacitamente, all'eccezione d'incompetenza, se non col consenso del proprio sovrano; ritenendosi che non sia in sua facoltà di spogliarsi di una prerogativa la quale interessa la dignità e l'indipendenza della nazione da lui rappresentata (9).

161. Del resto però ne fu già dato di rilevare che la immunità dalla giurisdizione locale non può essere invocata dagli agenti diplomatici anche nel caso in cui essi sieno sudditi dello Stato appo cui furono inviati, avendo luogo d'ordinario la loro ammissione colla riserva che continuino ad essere soggetti a quella giurisdizione per tutto ciò che direttamente non appartiene al loro ministèro; ond'è che a riguardo di questo e non della loro persona che viene a cessare l'impero del Diritto comune (§ 46).

162. Ciò premesso, ne sia lecito affermare che anche volendo menar buona la finzione della *extraterritorialità*, non ne deriva per necessaria conseguenza che debba ai ministri stranieri concedersi in materia civile la immunità così estesamente, come si pretende in generale dagli scrittori. E per verità, come si potrebbe spiegare siffatta prerogativa in quei paesi, ne' quali, in via di eccezione alla massima *actor forum rei sequitur*, ammettono le legislazioni che talvolta la competenza de' tribunali dello Stato possa invocarsi a riguardo di individui che trovansi in estero territorio, o di fatti ivi avvenuti. Così, a mo'

(9) Siffatto principio fu consacrato dalla Corte d'Appello di Parigi nel 21 agosto 1841, quantunque non si trattasse che della moglie di un agente diplomatico, contro la quale si procedea pel pagamento di una lettera di cambio da essa sottoscritta in Francia. Fu giudicato che l'incompetenza de' tribunali francesi era d'ordine pubblico, e quindi proponibile in qualunque stato e grado della causa; che non poteva invocarsi contro gli agenti diplomatici il consenso da essi prestato a sottomettersi alla giurisdizione locale, non essendo in loro potere la facoltà di spogliarsi delle loro immunità (DALLOZ, sect. 1, art. 4, § 3, N. 125).

La medesima teoria è propugnata dal VATTEL, lib. IV, cap. VIII, § 110; dal VIQUEFORT, *Mémoires sur les ambassadeurs*, p. 39; dal BYNKERSOEK, cap. 23, N. 7; dal MERLIN, sect. V, § IV, art. X; dal FOELIX, tom. I, § 214; dal DE REAL, *Science de gouvernement*, t. V, cap. 1, sect. 7, N. 15, e dalla maggior parte degli altri scrittori.

d'esempio, la legislazione italiana stabilisce che la presenza dello straniero in Italia non sia necessaria per poter esser convenuto davanti le autorità giudiziarie del regno, se si tratti di obbligazioni che abbiano origine da contratti o fatti quivi seguiti, *od anche all'estero*, ma che debbano avere esecuzione nel regno (10). Or bene, ammettasi pure che un agente diplomatico accreditato appo il governo italiano si debba per finzione considerare come residente nel suo paese; ma codesta finzione non conduce alla conseguenza che i tribunali italiani sieno incompetenti a suo riguardo, allorchè venga convenuto per obbligazioni eseguibili in Italia, perocchè anche quando *realmente*, e non soltanto per finzione, si trovasse all'estero, e quindi anche quando il contratto si dovesse considerare ivi conchiuso, non potrebbe egli tuttavia proporre l'eccezione d'incompetenza.

La *extraterritorialità* adunque non è valevole a dimostrare che gli agenti diplomatici debbano assolutamente esser posti fuori del Diritto comune ne' paesi di loro residenza, con venir affatto sottratti alla giurisdizione locale.

163. In qual modo pertanto dovremo ammettere la loro immunità da siffatta giurisdizione? In omaggio ai principî da noi posti a fondamento giuridico di tale immunità, stabiliamo che essa possa invocarsi in modo assoluto per tutti gli atti che un Inviato compie in adempimento del suo *ufficio*. Per la qual cosa, se avvenga che un abitante del paese si creda leso da tali atti, non potrebbe chiamarlo in giudizio nanti i tribunali locali, ma dovrebbe rivolgersi al governo presso cui il ministro risiede, affinchè, se sia del caso, si abbia ad agire diplomaticamente verso lo Stato da cui ebbe le credenziali. È

(10) Art. 105, N. 2 Cod. di proced. civ. italiano.

La legislazione francese ammette che uno straniero non residente in Francia può esser citato davanti ai tribunali francesi per la esecuzione di obbligazioni da lui contratte in Francia con un francese, ed anche per quelle contratte con Francesi *in paese estero* (art. 14, Cod. civ.). Alla francese sono pressochè conformi molte altre legislazioni (Vedi FOELIX, tom. I, N. 187, 188).

evidente che si commetterebbe da que'tribunali un vero abuso di potere, un enorme attentato alla indipendenza delle nazioni, qualora volessero sentenziare su fatti eseguiti da rappresentanti di esse ne'limiti del mandato loro conferito.

164. Al contrario, di regola, non possono cadere che sotto l'impero del Diritto comune gli atti non aventi alcuna relazione coll'*ufficio* dell'agente diplomatico, ed i quali altro non costituiscono se non un esplicamento della sua attività individuale come semplice privato. Ed in vero, se si ammette senza contrasto che trattandosi di ministri sudditi dello Stato appo cui sono accreditati, si pone fuori della giurisdizione locale soltanto il loro ministero (§ **161**), per qual motivo non accettare lo stesso principio anche per quelli che appartengono alla nazione da essi rappresentata, dal momento che qualunque agente diplomatico, non gode del carattere rappresentativo che per gli affari attinenti al conferitogli mandato? (§ **152**)

165. Ma d'altra parte, siccome un'assoluta dipendenza del ministro straniero dalla giurisdizione locale per gli atti che egli compie come semplice privato, potrebbe avere per effetto che gli sia reso impossibile l'esercizio delle funzioni diplomatiche, così la immunità potrà bensì essere da lui invocata anche per tali atti, ma unicamente nella misura strettamente necessaria affinchè ciò non avvenga.

166. Troviamo pertanto giusta la distinzione che in proposito ne addita il Dalloz. Se la citazione di un Inviato straniero, egli dice, abbia per oggetto un atto le cui conseguenze possano mettere a cimento la sua libertà, e quindi attentare al pacifico esercizio del suo ministero, non v'ha dubbio che in tal caso il giudizio sarà nullo, e darà anche luogo a giusti reclami. Ma se la citazione non si proponga che di costringere l'agente diplomatico a riconosere, ad eseguire un obbligo puramente civile, non suscettibile d'altronde d'arresto personale, ed in allora, non potendone risultare alcuna via di fatto sulla sua persona, ostacolo di sorta all'adempimento della sua missione, il giudizio sarà valido, ed avrà effetto sui beni del mi-

nistro straniero, salve le distinzioni che si stabiliranno in appresso (11).

Intesa in tal modo l'immunità personale in materia civile, essa è pienamente conforme alla natura delle funzioni diplomatiche, mentre una immunità assoluta sarebbe priva di fondamento giuridico.

167. Per la qual cosa, ne' paesi in cui tuttora l'arresto personale è riconosciuto come mezzo legale di esecuzione (12), è fuor di dubbio che non potrebbe il medesimo essere giammai invocato contro un Inviato straniero, perocchè altrimenti gli s'impedirebbe d'attendere al pacifico esercizio delle sue funzioni, con gravissimo danno della nazione da lui rappresentata, ed anche di quella appo cui è accreditato; avvegnachè la sua missione concerna l'interesse d'entrambe.

168. Ma non sarebbe una vera esagerazione il volerlo esonerare dal rispondere in giudizio a dimande contro lui proposte per l'adempimento di obbligazioni che avesse per avventura contratte verso gli abitanti del paese, quando la sua libertà personale sia affatto salva? Ed infatti, ne' tre casi eccezionali di già accennati, è da tutti i pubblicisti ammesso che gli agenti diplomatici non possano declinare la competenza de' tribunali locali (§§ **157-159**): e qual'è la ragione di siffatte deroghe al principio generale comunemente propugnato della loro indipendenza dalla giurisdizione territoriale? Il fatto proprio degli Inviati, i quali adirono un tribunale del luogo, e devono per-

(11) DALLOZ, sect. 1, art. 4, § 3. Vedi infra § **107** e seg.

(12) L'Inghilterra, la Francia, l'Olanda, il Belgio, l'Austria, la Prussia e tutti gli altri Stati della Confederazione germanica del Nord diedero già il bando all'arresto personale per debiti, non riconoscendolo più come mezzo legale di esecuzione, sia per le obbligazioni civili, sia per le commerciali. Fa meraviglia che l'Italia, la quale nella sua legislazione, insigne monumento di sapienza civile, seppe dare il lodevole esempio di prender l'iniziativa per attuare alcuni postulati della scienza, sia rimasta indietro a quelle nazioni, ostinandosi a conservare un barbaro avanzo del medio evo, qual'è appunto l'arresto personale per debiti. È da sperare che siffatto strumento di vendetta sarà presto relegato nel dominio della storia, con venirne sancita l'abolizione dalle leggi di tutti i paesi.

ciò subirne le conseguenze. Un tal fatto è di natura processuale; tuttavia non dee aver minor peso il fatto puramente civile onde un agente diplomatico ha vincolato la sua fede cogli abitanti del paese ove risiede. Le ragioni più ovvie della giustizia commutativa e della buona fede che presiedono ai contratti richiedono che vi sia parità e reciprocità di diritti fra le parti contraenti per assicurare l'adempimento degli assunti impegni. Or nel sistema che combattiamo, laddove un Inviato straniero può invocare la giurisdizione locale contro l'inosservanza di un'obbligazione contratta a suo favore, ciò sarebbe negato nel caso identico all'altra parte contraente. Una tale disparità di diritti è manifestamente ingiusta ed assurda, perocchè è la medesima cosa come affermare che un agente diplomatico può obbligare gli altri e non sè stesso.

169. Ma potrà ella esser legittimata o coonestata almeno dalla necessità di serbare il prestigio e la dignità de' rappresentanti delle nazioni? Potremmo rispondere che la moralità e la giustizia stanno al disopra di ogni ragione di convenienza politica: *pereat mundus sed fiat justitia.* Ma senza risalire a principî supremi, ci contenteremo osservare che il privilegio di essere esente dalla giurisdizione locale, anzichè accrescere, viene a menomare la dignità di un diplomatico. È vero che l'alta posizione in cui è collocato giova moltissimo a conciliargli il credito dell'universale anche nelle private transazioni; ma non esclude del tutto la possibilità di un malinteso, o di un inadempimento de' patti per cause volontarie o fortuite. Verificandosi questo caso, il grado eminente di un ambasciatore si convertirebbe in ostacolo ad ottenere in via contenziosa, che sia fatta piena ragione al diritto de' privati, quand'anche lo si esperisse innanzi alla giurisdizione locale; un tale ostacolo poi si farebbe maggiore, ove si rendesse necessario ricorrere ai tribunali stranieri. Ciò posto, non sarebbe al certo biasimevole l'accorgimento di un privato, che dovendo stringere una convenzione con un Inviato straniero, esigesse, in previsione di qualsiasi eventualità, garanzie speciali per assicurare le proprie ragioni. Per tal guisa, come dicevamo, il credito dell'alto

funzionario ne sarebbe scosso, e menomato con la sfiducia il prestigio fittizio, che pur vorrebbesi conservare per mezzo della di lui assoluta indipendenza dalla giurisdizione civile del luogo.

170. Non possono adunque gli Inviati stranieri invocare la immunità per guisa che debbano i tribunali locali dichiararsi affatto incompetenti a decidere a loro riguardo, rinviando le cause contro essi promosse ai tribunali del loro paese. Perchè mai chi a Roma farà credito al rappresentante di un'estera nazione, dovrà piatire presso le autorità giudiziarie di Pietroburgo, di Yedo, di Costantinopoli, di Washington, di Marocco, di Pekino, ecc., per ottenere che gli sia fatta giustizia? Per ultimo risultato poi avremo, che saranno gravemente danneggiati gli stessi agenti diplomatici, in quanto che, se vi saranno alcuni i quali contratteranno con essi, esigendo delle speciali garanzie, come abbiamo già detto, ve ne saranno poi altri che si asterranno affatto dal conchiudere coi medesimi delle convenzioni a credito, sapendo di dover poi andare incontro a grandi disagi, ed anticipare delle forti spese per far valere i loro diritti.

171. Nè col sottomettere gli agenti diplomatici alla giurisdizione locale, si rende ad essi impossibile di adempiere alla loro missione; perciocchè le moderne legislazioni, di regola, ammettono che si possa stare in giudizio col ministero di un procuratore. Ad ogni modo, in quei luoghi in cui è dalle leggi prescritta la comparsa personale del convenuto, potrà il ministro esserne dispensato, concorrendo per tale dispensa la ragione che milita per esimerlo dall'arresto personale.

172. Non vale poi invocare la inviolabilità garantita dal Diritto delle genti agli Inviati stranieri, altra cosa essendo la inviolabilità ed altra la immunità dalla giurisdizione. L'inviolabilità, l'abbiamo detto (§ 104), e lo ripetiamo, importa protezione contro le offese onde può essere oggetto il rappresentante di una nazione: or bene, si può forse dire che venga egli offeso da chi altro non fa se non esercitare i proprî diritti per cose affatto estranee alle funzioni diplomatiche? *Nemini injuriam facit qui jure suo utitur:* è ciò tanto vero, che la stessa

inviolabilità vien meno quando trattisi di atti di violenza commessi verso un Inviato straniero da chi si trovava in istato di legittima difesa (§ 117). Se adunque è lecito l'uso della forza privata contro un agente diplomatico che vuole invadere l'altrui sfera giuridica, come si vorrà dire che sia cosa illecita di invocare contro lui l'azione della giustizia, onde richiamarlo all'adempimento de' proprî doveri, per affari che punto non concernono la sua missione, e senza che d'altra parte gli venga impedito l'adempimento di questa?

D'altronde la inviolabilità non è già un privilegio personale de' ministri stranieri, vale a dire, non appartiene alla loro persona, ma bensì al carattere rappresentativo inerente al loro ufficio; egli è perciò che cadono sotto l'impero del Diritto delle genti soltanto le offese dirette contro siffatto carattere (§ 120). Se adunque tale prerogativa è circoscritta a proteggere l'*ufficio* e non la persona degli agenti diplomatici, come non dovrà avere gli stessi confini la esenzione dalla giurisdizione locale? È evidente che qualora siffatta esenzione potesse invocarsi anche per gli atti che un Inviato compie come un semplice privato, assumerebbe la natura di un vero privilegio personale, apertamente contrario al principio della eguaglianza giuridica proclamato dal gius pubblico moderno.

173. Quando le nazioni non erano ancora strette da vincoli di mutua fiducia; quando, per la confusione de' pubblici poteri che ovunque regnava, i magistrati non si consideravano altramente che come delegati del principe e dipendenti dai suoi cenni, e d'altra parte gli ambasciatori doveano talvolta sostenere le ragioni del proprio paese a scapito del governo a cui erano inviati; l'*ufficio* di un ministro straniero sarebbe stato privo di ogni sicurezza, se egli avesse potuto per qualunque ragione andar sottoposto alla giurisdizione locale. In quei tempi pertanto l'assoluta immunità potea dirsi conforme alle missioni diplomatiche, ed anzichè come un privilegio dovea riguardarsi come un diritto fondamentale degli Inviati stranieri.

Ma ora che le relazioni internazionali sono fondate sul principio della fratellanza universale, che fa considerare il genere umano come una sola famiglia; che inoltre è in tutti gli Stati civili consacrata dalle Costituzioni l'indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo; non può dirsi certamente conforme a siffatti principî il credere, che il carattere di rappresentante di una estera nazione sia valevole a render sospetti i magistrati locali, per guisa che facciano traboccare a di lui danno la bilancia della giustizia.

Codeste considerazioni mettono in piena evidenza che la teoria comunemente propugnata, giusta la quale contro gli agenti diplomatici non potrebbe intentarsi alcuna azione personale davanti ai tribunali del paese ove risiedono, oltre di esser contraria ai postulati della scienza, non è altresì consona allo stato della moderna civiltà.

174. Dalla immunità personale passiamo a quella che risguarda i beni. Se trattisi di beni immobili posseduti da Inviati stranieri nel paese di loro residenza, sono d'accordo tutti i pubblicisti nel ritenere che tali beni cadono sotto la giurisdizione territoriale; avvegnachè non si possa dire che da essi si possiedano come rappresentanti della propria nazione, bensì come semplici privati, nè che sieno necessari all'adempimento delle loro funzioni.

Possono pertanto contro un agente diplomatico essere proposte le azioni reali relative a beni immobili situati nel territorio dello Stato presso cui egli è accreditato. È questo un principio generalmente riconosciuto, quindi anche dagli scrittori i quali sostengono l'incompetenza de' tribunali locali a conoscere delle azioni personali intentate contro un Inviato straniero, quantunque sia evidente che la ragione invocata per sottrarre codeste azioni alla giurisdizione territoriale, militi eziandio per le reali immobiliari. V'ha infatti differenza fra il caso di un ministro, il quale trovandosi, a mo' d'esempio, al possesso di uno stabile ipotecato, veda contro lui esercitata l'azione ipotecaria, e quello in cui la citazione abbia per oggetto di costringerlo all'adempimento di una obbligazione personale?

Tanto in un caso come nell'altro, se vuole impedire di essere giudicato in contumacia, ha egli l'obbligo di presentarsi in giudizio per difendersi contro la dimanda dell'attore. Se adunque l'eccezione d'incompetenza non può essere accampata nel primo, perchè sarà lecita di farla valere nel secondo?

175. Altrettanto si dica delle sentenze di condanna relative ad azioni personali, le quali potranno essere eseguite sopra gli accennati beni, vale a dire, sarà lecito al creditore d'istituire a riguardo di essi il giudizio di espropriazione.

176. Si concepisce però facilmente che è d'uopo eccettuare da siffatta regola la casa posseduta dal ministro straniero, allorchè, invece d'affittarla, l'abiti egli medesimo. Riservandoci a parlare nella Sezione terza della immunità di cui essa gode, nel senso che non possa penetrarvi alcun ufficiale di giustizia per esercitare atti del proprio ministero, diremo per ora, che non potrebbe la medesima formare oggetto di un giudizio di espropriazione; perocchè le case abitate dagli agenti diplomatici, servendo al loro uso, trovansi nella medesima categoria a cui appartengono gli effetti che formano il loro addobbo: i quali effetti, giusta l'avviso unanime de' pubblicisti, non cadono sotto la giurisdizione territoriale, e non è lecito quindi nè sequestrarli, nè pignorarli.

177. Generalmente, per giungere a cotesta conclusione, si mette innanzi la *extraterritorialità*, venendo tale finzione estesa agli accennati beni (§ **147**). È però evidente non esser mestieri, per spiegare la loro intangibilità, di considerarli aderenti al territorio dello Stato a cui appartiene l'agente diplomatico, potendo la medesima essere altrimenti dimostrata. Non è fuor di dubbio infatti che non potrebbe egli adempiere al suo *ufficio*, qualora l'indipendenza di cui gode per tutti gli atti ad esso attinenti, non la potesse invocare altresì per quanto è a lui necessario per vivere con dignità, per attendere tranquillamente alle sue funzioni?

178. Ma non può dirsi lo stesso a riguardo de' beni mobili posseduti da un agente diplomatico come semplice privato: a mo' d'esempio, se in una masseria che fa andare per proprio

conto egli avesse del grano, del vino, del fieno, od altre derrate, oppure se tenesse in un magazzino delle merci di cui fa commercio. Tali cose, non essendo necessarie all'esercizio della legazione, rimangono, al pari de' beni immobili, nel modo già accennato, soggette alla giurisdizione locale, e possono quindi formare oggetto di sequestro o di pignoramento (13).

179. Si dubitò se potesse sequestrarsi il denaro dovuto ad un Inviato straniero. Il Bynkersoek riferisce in proposito una sentenza della Corte d'Olanda, la quale autorizzò un simile sequestro (14); non tralasciando di fare a riguardo di tale giudicato un'osservazione essenzialissima. Egli crede necessaria la seguente distinzione: o trattasi di denaro dovuto al ministro nella sua qualità di commerciante, verbigrazia, per merci da lui vendute a credito; oppure di quello portato da lettere di cambio tratte a suo favore pel mantenimento di lui e della sua famiglia. Stabilita siffatta distinzione, è d'avviso lo stesso scrittore che la Corte olandese abbia inteso parlare del primo e non del secondo denaro, avvegnachè questo sia al coperto da ogni sequestro, al pari delle altre cose necessarie per l'uso dell'ambasciatore. Tuttavia egli immediatamente soggiunge, doversi confessare che è ben difficile il distinguere a quale impiego sia destinata una somma di denaro, potendo un Inviato adoperare pel suo mantenimento, per lo splendore della sua casa, i guadagni di un negozio, o ciò che è stato a lui lasciato per testamento. Appunto perciò il pubblicista olandese afferma, e la sua opinione è seguìta dal Vattel, dal Merlin, dal Dalloz, da Charles De Martens, e da altri scrittori, che nel dubbio devesi d'ordinario decidere in favore del ministro

(13) VATTEL, lib. 4, cap. VIII, § 114. — MERLIN, sect. V, § 4, art. VI. — DALLOZ, sect. 1, art. 4, § 3, N. 109. — CH. DE MARTENS, § 31.

(14) Un Inviato straordinario del duca di Schleswig-Holstein avea fatto ad Amsterdam una quantità prodigiosa di operazioni di commercio, nelle quali si era fortemente indebitato. I suoi creditori, riuscita inutile la via amichevole, s' indirizzarono alla Corte d'Olanda, da cui nel 1720 ottennero un giudicato, che permise ad essi di sequestrare i beni, *denari* ed effetti che egli poteva avere nel distretto di quel tribunale, ad eccezione però de' mobili, equipaggi ed altre cose appartenenti al carattere del ministro.

straniero; vale a dire, che quando v'ha luogo a dubitare se una cosa sia veramente destinata all'uso del ministro o della sua casa, oppure se appartenga al suo commercio, è d'uopo attenersi all'interpretazione favorevole all'agente diplomatico, onde non andare incontro al pericolo di violare le sue prerogative (15).

180. Abbiamo detto che non cadono sotto la giurisdizione territoriale i mobili che formano l'addobbo di un ministro straniero (§ **176**); se non che, qualora abbia egli cessato dalle sue funzioni, non sussistendo più il motivo su cui era fondata l'immunità, tali beni divengono suscettibili di rivendicazione per parte del negoziante che li vendette senza essergli stato sborsato il prezzo convenuto; impedendosi in tal modo che sieno dall'agente diplomatico importati nel suo paese.

181. Nullameno credono il Merlin ed il Dalloz, che la sola circostanza della partenza dell'Inviato non sia sufficiente per autorizzare la rivendicazione ed il sequestro di quei beni. È infatti, dicono essi, un principio riconosciuto nel giure internazionale, che i diritti di ambasciata non si estinguono immantinenti, appena terminate le funzioni diplomatiche. Il ministro cessa da queste dopo avuta l'udienza di congedo dal sovrano appo cui era accreditato, ma le prerogative diplomatiche rimangono fino a tanto che egli non sia rientrato, od almeno non sia potuto rientrare comodamente in patria (16).

182. A nostro avviso non potrebbe tale teoria essere accettata in modo assoluto. Non v'ha dubbio, come si vedrà a suo tempo (17), che i diritti di legazione non cessano tostochè abbia avuto termine la missione diplomatica. Ma se a tale principio devesi rendere omaggio per la prerogativa della inviolabilità, non possiamo dire altrettanto per quella della im-

(15) Bynkersoek, cap. 14, § 2; cap. 16, § 6. — Vattel, *Loc. cit.* — Merlin, sect. V, § IV, art. VI. — Dalloz, sect. 1, art. 4, § 3, N. 112. — Ch. De Martens, § 31.

(16) Merlin, sect. V, § IV, art. VIII. — Dalloz, sect. 1, art. 4, § 3, N. 115.

(17) Vedi infra *titolo undecimo.*

munità dalla giurisdizione locale. Si concepisce benissimo che i riguardi dovuti alla nazione, da cui il ministro era stato inviato, richiedono che la persona di questi sia protetta da qualunque offesa, fino a tanto che non abbia avuto luogo il suo ritorno nel patrio tetto (§ 136). Ma si manca forse a questi riguardi, permettendo che si pongano sotto sequestro, dopo che il ministro cessò dalle sue funzioni, i mobili da lui acquistati senza pagarne il prezzo? Anche il Merlin ed il Dalloz ammettono che si ha il diritto d'impedire all'agente diplomatico d'importarli nel suo paese; ma come sarà possibile l'esercizio di tale diritto, se la rivendicazione ed il sequestro non possono promuoversi che dopo la di lui partenza? Non potrebbe egli portar seco i mobili che si trovano nella sua abitazione, sottraendoli per tal guisa alla giurisdizione locale?

Non diremo certamente che tosto avvenuta l'udienza di congedo si possa penetrare nella casa dell'ex-ministro; ma quando egli siasi rifiutato di far fronte ai propri impegni, non può ai creditori, dopo di essersi inutilmente a lui rivolti in via amichevole, negarsi il diritto di servirsi de' rimedi legali per impedire che le loro ragioni vengano deluse.

Del resto non crediamo necessario insistere di soverchio su questo punto, essendo cosa ben difficile, ai giorni nostri, per non dire quasi impossibile, che il rappresentante di una nazione straniera abbia a mettere gli abitanti del paese nella dura necessità d'invocare l'azione del potere giudiziario per esser resa loro giustizia.

183. Non mancano però esempi di agenti diplomatici, da cui ne' tempi passati fu data causa all'applicazione de' principî finora esposti circa la immunità in materia civile.

È celebre la Nota diplomatica indirizzata dal governo di Luigi XIV a tutte le Corti d'Europa, per giustificare la condotta serbata da quel governo verso il barone Bek, ministro di Assia-Cassel. Si disponeva costui, nel 1771, a partire da Parigi senza pagare i molti debiti contrattivi, non dando nemmeno avviso della sua partenza. Informati i creditori del suo disegno, sporsero le loro lagnanze al governo, il quale trova-

tele fondate, ordinò che non venisse rilasciato il passaporto al ministro, autorizzando in pari tempo il sequestro de' suoi mobili, che gli fu notificato personalmente per mezzo d'usciere.

Avendo tutto il Corpo diplomatico protestato contro il preso provvedimento, dichiarandolo contrario al Diritto delle genti, il ministro degli affari esteri rispose colla predetta Nota, dicendo che l'immunità non può avere altro effetto che di *allontanare tutto ciò che potrebbe impedire all'Inviato di attendere alle sue funzioni;* onde la conseguenza che soltanto la di lui *persona* gode dell'immunità, la quale quindi non può estendersi ai beni da lui posseduti nel paese presso cui è accreditato, i quali sono sottoposti alla giurisdizione locale. In quanto poi alla finzione della *extraterritorialità*, faceva osservare il ministro francese, che essa nulla impedisce di adoperare a riguardo di un Inviato straniero *i mezzi di diritto a cui si potrebbe ricorrere, qualora egli si trovasse nel suo domicilio ordinario;* risultarne da ciò che è lecito citarlo (*sommer*), in un modo legale, a soddisfare i suoi impegni. Fu dallo stesso ministro invocata l'autorità di Bynkersoek, il quale formalmente decideva, *che non si vien meno al rispetto dovuto alla casa di un ambasciatore, inviandovi gli ufficiali di giustizia per significargli ciò di cui è d'uopo dare a lui conoscenza.*

184. Venne altresì rammentato nella medesima Nota: che in Vienna il maresciallo dell'impero aveva lo speciale incarico d'invigilare perchè fossero pagati i creditori de' ministri stranieri avanti la loro partenza; e come nel 1764 se ne vidde un esempio nella persona dell'ambasciatore di Russia, i cui effetti furono sequestrati; nè fu tolto il sequestro fino a che non si rese mallevadore il principe di Leichtenstein;

Che in Russia un ministro straniero è tenuto ad annunziare la sua partenza con tre pubblicazioni, e che vi furono sequestrate le carte e gli effetti di un Inviato francese; il qual sequestro non cessò se non dopo di avere il suo governo assunto l'obbligo di pagare i debiti da lui contratti;

Che all'Aja il Consiglio d'Olanda proteggeva i diritti de' cittadini compromessi dagli ambasciatori;

Che a Berlino nel 1723 il barone di Posse, ministro di Svezia, fu arrestato, perchè, malgrado i reiterati avvertimenti del magistrato, ricusava di pagare un sellaio;

Che a Torino, sotto il regno di Carlo Emanuele, fu staggita la carrozza dell'ambasciatore di Spagna. È vero che la Corte sabauda cercò discolparsi di questa violenza; ma nessuno ebbe a reclamare contro le procedure che erano state fatte per condannare il ministro a pagare i suoi debiti (18).

185. Faremo ora un cenno delle varie disposizioni legislative concernenti l'immunità degli agenti diplomatici in materia civile.

Da alcuni autori è invocato il Diritto romano, per dimostrare che gli Inviati stranieri possono essere convenuti appo i tribunali locali, per le obbligazioni contratte durante l'esercizio delle loro funzioni. Infatti il giureconsulto Ulpiano, enumerando le persone le quali, citate davanti ai giudici di Roma, aveano il diritto di chiedere di essere rinviate ai tribunali del loro paese, *jus domum suam revocandi*, vi comprendeva i *Legati* per le obbligazioni assunte prima della legazione, ma non per quelle contratte durante la medesima (19).

È però evidente, come ebbero ad osservare il Grozio, il Bynkersoek, il Merlin (20), e molti altri scrittori, che siffatta decisione della romana sapienza non è applicabile agli agenti diplomatici, perocchè i *Legati* di cui parlava Ulpiano erano i Deputati spediti a Roma da qualche città o provincia, e non già i ministri inviati da uno ad altro sovrano.

Ma quantunque il Diritto romano non si occupasse che

(18) Vedi RAYNEVAL, *Institution du Droit de nature et des gens*, liv. 2. — CH. DE MARTENS, *Causes célèbres du Droit des gens*, tom. 2, N. 3.

(19) « Omnes autem isti domum revocant, si non ibi contraxerunt ubi conveniantur; caeterum, si contraxerunt ibi, revocandi jus non habent; exceptis Legatis qui, licet ibi contraxerunt, dummodo ante legationem contraxerunt, non compelluntur Romae defendere, quamdiu legationis causa hic demorantur. Quod et Julianus scribit, et D. Pius rescripsit » (L. 2, § 3 et 4, Dig. *De judiciis*.

(20) GROTIUS, lib. 2, cap. 18. — BYNKERSOEK, cap. 7, § IX. — MERLIN, sect. V, § IV, art. 1.

della immunità di codesti Deputati, crediamo nullameno opportuno d'indicare la ragione per la quale era stabilito che essi non potessero declinare la competenza de' giudici di Roma per le obbligazioni contratte durante la deputazione, in quanto che la stessa ragione si attaglia agli Inviati stranieri, e pone suggello alla teoria da noi sostenuta, che fra i diritti derivanti dal loro carattere non deve annoverarsi l'assoluta immunità dalla giurisdizione territoriale.

È il giureconsulto Giuliano che elegantemente esprime il motivo per cui un Legato era tenuto difendersi in giudizio dalle accennate obbligazioni. « Si legationis tempore, egli diceva, « qui servum vel aliam rem emerit, aut ex alia causa possi« dere cœperit, non inique cogetur ejus nomine judicium acci« pere: *aliter enim potestas dabitur Legatis sub hac specie res « alienas domum auferendi* » (21). È questa, diremo col Bynkersoek, la vera ed unica ragione per la quale il privilegio del Legato fu limitato agli affari anteriori alla deputazione: non si è voluto dargli occasione di misfare all'ombra del suo carattere (22). Ora non è egli vero che tale motivo milita anche per gli Inviati delle estere Potenze, onde dichiararli tenuti a rispondere presso i tribunali locali per le obbligazioni contratte cogli abitanti del paese?

186. In Francia, prima del 1789, le prerogative de' ministri stranieri, quantunque non sanzionate da alcun testo di legge, erano però riconosciute dall'uso (23). L'Assemblea costituente,

(21) L. 25, Dig. *De judiciis*.

(22) Cap. VI, § 2.

(23) Nel 1729 il marchese di Stainville, Inviato dal governo di Lorena, fu citato al suo domicilio a Parigi, a richiesta della signora d'Armilly. Il pubblico ministero, venuto a cognizione del fatto, credette dover prevenire la declinatoria che sarebbe stata proposta da codesto ministro; e con decreto del 20 giugno, proferito sulla requisitoria dell'avvocato generale Gilbert, la citazione fu dichiarata nulla coll'interdizione dell'usciere che l'avea notificata.

Fa però notare il Merlin che da questo decreto non deriva già che un agente diplomatico non possa essere convenuto davanti ai tribunali francesi pel pagamento delle fattegli provvisioni, o di qualunque altro suo

col decreto delli 11 dicembre di quell'anno, emanato in seguito ad un reclamo diretto dal Corpo diplomatico al ministro degli affari esteri, formalmente dichiarava: « che in alcun caso non « era stato di lei intendimento di attentare menomamente coi « suoi provvedimenti ad alcuna delle immunità degli ambascia- « tori e ministri stranieri. » La Convenzione nazionale poi, col decreto del 13 ventoso, anno II (3 marzo 1794), « vietava ad « ogni autorità costituita di procedere in alcuna guisa sulla « *persona* degli Inviati de' governi stranieri, stabilendo che « i reclami contro di essi dovessero portarsi al Comitato di « salute pubblica (al governo), che era solo competente per « farvi diritto » (24).

debito, bensì che non sia lecito citarlo che come straniero residente fuori di Francia, vale a dire, al domicilio del procuratore generale (Sect. V, § IV, art. 3).

(24) « Risulta da codesta disposizione, dice il Dalloz, che un reclamo « sporto contro un ambasciatore non deve trattarsi che in via diplomatica, « fra il governo francese e il governo straniero. Siffatto procedimento « sembra più conforme alla dignità nazionale, e dà maggior peso alle do- « mande de' particolari, che non la dottrina di Vattel, giusta la quale il « cittadino leso dovrebbe indirizzarsi al sovrano dell'ambasciatore per « ottenere che gli sia fatta giustizia.

« Ma è da notarsi, egli soggiunge, che la Convenzione non ha previsto « se non i reclami che sarebbero di natura, se il governo non interve- « nisse, da *attenter a la personne des agents diplomatiques;* espressioni « che sembrano restringere siffatto privilegio ai procedimenti che impor- « tino privazione della libertà. Non potrebbe pertanto esser proferita con- « tro un Inviato straniero una sentenza che porti l'arresto personale. « Così, a mo' d'esempio, un agente diplomatico accreditato presso il go- « verno francese non potrebbe esser tradotto davanti ad alcun tribunale « della Francia per violazione di deposito, come decise la Corte di Parigi « nel 5 aprile 1813. Per lo stesso motivo dee rifiutarsi ad un ministro stra- « niero ogni qualità, ogni funzione, il cui esercizio importi sottomissione « all'arresto personale. Ecco il perchè fu dalla medesima Corte giudicato, « nel 19 maggio 1829, che un ambasciatore non può essere costituito « guardiano giudiziario, depositario cioè di oggetti sui quali verte lite. »

Tali decisioni riportate dal Dalloz non potrebbero essere più invocate al presente, avendo la legislazione francese abolito l'arresto personale per debiti (Vedi sopra nota 12).

Trattandosi poi di agire sui beni dell'ambasciatore, sembra allo stesso scrittore che debbano ricevere applicazione i principî stabiliti dai pubblicisti (Vedi § **113** e seg.). « Il decreto della Convenzione non vi si oppone;

Nel progetto del Codice civile Napoleone trovavasi una disposizione eccezionale, la quale consacrava l'immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione de' tribunali francesi, tanto in materia civile, come in materia penale. Tale disposizione fu soppressa dal Consiglio di Stato, non già perchè non si volesse accettare il principio che conteneva, bensì per la ragione accennata dal Portalis, che cioè una legge di regime interno non può occuparsi di cose appartenenti al Diritto delle genti, come sono appunto le prerogative degli ambasciatori (25).

187. Alcuni degli altri Codici racchiudono delle disposizioni testuali sulla materia.

Il Codice di procedura civile di Baviera stabilisce: « che « sono esenti dalla giurisdizione ordinaria tutti quelli che go- « dono del diritto degli ambasciatori » (26).

188. Il Codice generale di Prussia contiene le seguenti disposizioni: « Gli ambasciatori e residenti delle Potenze straniere, « unitamente alle persone che sono al loro servizio, conservano

« perocchè esso non vieta alle autorità che di — attenter a la *personne* — « de' ministri, e non ordina di sottomettere al governo se non que' reclami « che potrebbero elevarsi *contre eux;* ciò che non può applicarsi alle ri- « vendicazioni ed altre azioni reali tanto immobiliari, come mobiliari. » Egli ritiene pertanto, dicendo che tale è pur l'opinione di Favard, che un agente diplomatico potrebbe in materia reale o mista esser convenuto davanti al tribunale francese della situazione dell'oggetto litigioso. Anche in materia personale potrebbe aver luogo la di lui citazione presso un tribunale locale per obbligazioni che avesse egli contratte verso un francese sia in Francia, sia in paese straniero. Nessun dubbio che per la esecuzione delle sue obbligazioni non si possa procedere sui di lui immobili, disponendo l'art. 3 del Codice civile, che gli immobili, anche quelli posseduti dagli stranieri, sono regolati dalle leggi francesi.

« Noi pensiamo altresì, conchiude il Dalloz, che il ministro possa essere « costretto sui suoi beni mobili, se si rifletta che da una parte il Diritto « delle genti vuole che ciascuno adempia ai propri impegni, e dall'altra « la dignità della nazione da lui rappresentata richiede che egli paghi i « suoi debiti » (sect. 1, art. 4, § 3, N. 104, 116, 117, 118, 119).

(25) Locré, *Legislation civile*, t. I, p. 580, N. 11; t. II, p. 45, N. 21; lo stesso autore, *Esprit de Code de Napoleon*, t. 1, p, 210. — Merlin, sect. V, § IV, art. 3. — Foelix, tom. 1, N. 216.

(26) Capo 1, § 11.

« le loro franchigie, in conformità al Diritto delle genti e alle « convenzioni esistenti colle diverse Corti (27). I vassalli regni- « coli ed i sudditi che, col permesso del sovrano, sono stati ac- « creditati da una Corte straniera, rimangono soggetti, per « quant'è de' loro affari privati, alle leggi del paese (28). Gli « ambasciatori accreditati dallo Stato presso Corti straniere sono « giudicati secondo le leggi della giurisdizione del luogo in cui « essi avevano il loro ultimo domicilio prima di esercitare le « funzioni diplomatiche (29). Finalmente, ove questi ambasciatori « sieno stranieri, saranno ad essi applicabili le disposizioni del « Diritto comune degli Stati prussiani, allorchè occorra di citarli « davanti ai tribunali della Prussia » (30).

Le leggi di procedura civile poi stabiliscono che « alcun « sequestro non può essere autorizzato dal giudice contro gli « ambasciatori od incaricati d'affari accreditati presso la Corte « di Berlino, salvo che all'atto della loro nomina non sia stata « riservata a loro riguardo l'esercizio della giurisdizione lo- « cale » (31).

(27) § 36 di quel Codice.

(28) § 37. L'ordinanza reale del 24 settembre 1798 stabilì un'aggiunta a codesta disposizione, giusta la quale la questione di sapere fino a qual punto sia salva la giurisdizione locale per tali affari, dipende principalmente dalle condizioni apposte al permesso accordato dal sovrano al regnicolo di rappresentare uno Stato Straniero (PAALZOV, *Handbuch für praktische Rechtsgelehrte*, t. 1, p. 18. — STROMBEK, *Egœnzungen des allgemeinen Landrechts*, t. 1, p. 96, 97).

(29) § 38.

(30) § 39.

(31) Aggiunte al § 89 parte 1, tit. 29 del Codice di procedura civile.

Il Merlin riferisce inoltre un'ordinanza del re di Prussia del mese di giugno 1724, colla quale si avvertivano coloro che vendono ed affittano ad Inviati stranieri, a segretari d'ambasciata, ed altri che godono del Diritto delle genti, che S. M. non giudicava a proposito di esercitare alcuna giurisdizione su di essi per *debiti*, o *per qualsivoglia altra cosa;* che pertanto ogni borghese, negoziante ed artista che facesse credito a quelle persone, e non ne ottenesse il pagamento, invano s'indirizzerebbe ai tribunali ordinari per farli condannare; avendo il re vietato ai giudici di ordinare alcun arresto personale contro essi, nè di statuire altrimenti (sect. V, § IV, art. III, N. 6).

189. Il Codice civile austriaco si limita a prescrivere che « gli Inviati stranieri e le persone addette al loro servizio, « godono delle franchigie stabilite dal Diritto delle genti e « dai pubblici trattati » (32).

Fu poi statuito da due decreti aulici che « fossero soggetti « ai tribunali ordinari, negli oggetti tanto reali come personali, « i sudditi austriaci accreditati presso la Corte di Vienna per « qualche incarico diplomatico avuto da Potenza estera; e non « estendersi le loro prerogative se non ai rapporti giuridici de- « rivanti unicamente dalla loro posizione diplomatica » (33).

190. In Inghilterra esiste una legge speciale riguardante l'immunità degli Inviati stranieri, emanata nell'occasione di un arresto illegalmente esercitato contro la persona dell'ambasciatore di Russia, il conte di Matuéoff, ed è lo Statuto settimo della regina Anna del 1709 (34). La principale disposizione di

(32) § 38.

(33) Decreti 10 aprile 1829, 15 marzo 1834, Racc. dalle leg. giudiz. N. 2392, 2646 (*Manuale del diritto civile austriaco*, dell'avvocato GIUSEPPE ELLINGER. Milano, 1853, pag. 133).

(34) Avea quell'ambasciatore preso congedo dalla regina d'Inghilterra e si disponea a passare in Olanda, quando si vidde improvvisamente arrestato in piena strada da ufficiali della giustizia muniti di un decreto ottenuto contro di lui da negozianti, verso cui era in debito di 350 lire sterline. I *baylis*, o sergenti, lo trassero dalla sua vettura e lo trascinarono a Balckreven, casa pubblica, ove sopraggiunse un lord che lo fe' rilasciare, rendendosi sua sicurtà.

La regina, appena informata del fatto, si diè premura di prevenire le lagnanze dell'ambasciatore, mandandogli ad attestare, per mezzo del segretario di Stato, il signor Boyle, la sua indignazione per quanto era accaduto. L'ambasciatore chiese una pronta riparazione, dicendo che non potesse allegarsi il pretesto de' debiti da lui contratti per giustificare la violazione della sua immunità, in quanto che era stato da lui fissato il giorno del pagamento, e ben lungi di partirsene senza effettuarlo, egli non aveva peranco ricevuto la lettera di richiamo, nè passaporto, nè altre cose necessarie.

La regina scrisse allo czar Pietro I per assicurarlo del profondo dispiacere da essa provato per l'affronto fatto alla persona ed al carattere dell'ambasciatore di S. M. Imperiale, e partecipargli che avea dato i suoi ordini per far arrestare gli autori di un oltraggio sì odioso, processarli in seguito e punirli all'ultimo rigore delle leggi e costituzioni

questo Statuto, del quale abbiamo altra volta parlato per ciò che si riferisce al modo di punire gli oltraggi verso gli ambasciatori (§ 107), portava che « sarebbero tenuti e giudicati come « affetti di radicale nullità, sotto qualunque rispetto, tutti gli « ordini e processi aventi per oggetto di far imprigionare il mi- « nistro di una Potenza straniera, o i suoi servitori, oppure di « ritenere o porre sotto sequestro i loro beni, tanto mobili, come « immobili » (35).

191. Negli antichi Stati generali delle provincie de' Paesi-Bassi, ne attesta il Bynkersoek, che nel 1644 la giurisprudenza non ammetteva l'immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione locale per le obbligazioni contratte verso gli abitanti del paese. Infatti, essendo state comunicate alla Corte d'Olanda le lagnanze sporte contro di essa dall'ambasciatore del re di Svezia, per una sentenza contro lui pronunziata, la medesima rispose, che i magistrati hanno giurisdizione sugli ambasciatori *in tutto ciò che non concerne l'esercizio delle loro funzioni*, e che costoro, allora soltanto possono lagnarsi, quando si eserciti *qualche violenza o qualche costringimento verso la loro persona*. Quel supremo tribunale ordinò altresì la citazione di un ambasciatore per un contratto di affittamento, quantunque però in altre occasioni abbia riconosciuto di non avere alcuna giurisdizione sui ministri stranieri; il qual principio, adottato in due occasioni nel 1651, prevalse finalmente nella legislazione. Fu l'editto del 7 settembre 1679, che diede formale sanzione a tale principio, disponendo che « le persone, domestici e « beni degli ambasciatori o ministri stranieri che arrivano, ri- « siedono o passano ne' Paesi-Bassi e vi contraggono de' debiti,

inglesi, per avere osato violare in un modo cotanto enorme i diritti e i privilegi di un ambasciatore.

Per prevenire simili oltraggi in avvenire, per stabilire e garantire i privilegi degli ambasciatori e degli altri ministri stranieri, fu proposto al Parlamento un *bill*, e da questo approvato, venne tosto rivestito della sanzione della regina (MERLIN, sect. V, § IV, art. III, N. 5).

(35) BLAKSTONE, *Commentaries of the english law*, lib. 1, cap. 7. — CH. DE MARTENS, *Causes célèbres*, t. 1, p. 59.

« non possono, nè al loro arrivo, nè pendente il loro soggiorno, « nè al momento della partenza, essere arrestati, detenuti e se- « questrati in seguito a debiti contratti nel paese, e che i na- « zionali possono conseguentemente regolarsi cogli ambascia- « tori e loro domestici » (36).

192. Una legge analoga all'editto olandese esiste in Danimarca (37).

193. In Spagna, giusta la legge del 1772, che fa parte della raccolta intitolata: *Recopilacion de leyes*, « gli agenti diploma- « tici possono essere citati davanti ai tribunali spagnuoli, per « le obbligazioni contratte durante la loro missione, ma non « per quelle contratte anteriormente » (38), essendo stato per tal guisa adottato il sistema sancito dal Diritto romano, a riguardo de' deputati di qualche città o provincia (§ **184**).

194. Al contrario, in Portogallo, a termini di una legge di Giovanni IV (1640-1656), rinnovata sotto Giovanni V, « il mini- « stro straniero non può esser convenuto davanti ai tribunali « del regno, che per gli impegni assunti in un'epoca anteriore « alla sua missione diplomatica presso il re. Eccettuato questo « caso, alcuna riconvenzione non può egualmente esser ricevuta « contro l'Inviato straniero » (39).

195. La legislazione russa dispone che « ogni autorità, a cui « sia stato sporto un reclamo qualunque contro un individuo « addetto ad una missione straniera, debba trasmetterlo al mi- « nistro degli affari esteri » (40).

196. In Turchia è riconosciuto il principio della immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione locale, quantunque non sancito da alcun testo di legge, ed abbiamo in conferma il fatto citato dal Viquefort, avvenuto nel 1646: il Divano aveva ordinato la citazione di un ambasciatore d'Inghilterra, per

(36) Bynkersoek, cap. VII, § 2, 3; cap. IX, § 1 e seguenti.
(37) Ch. De Martens, t. 11, 353.
(38) Ch. De Martens, p. 356.
(39) Ch. De Martens, p. 362 e 364.
(40) Art. 1439 delle leggi civili russe, riportato dal Foelix, tom. 1, N. 218.

essere condannato a restituire a negozianti inglesi, stabiliti a Costantinopoli, delle somme di denaro che essi l'accusavano di aver loro estorquito. L'ambasciatore di Francia, dietro preghiera del convenuto, andò a trovare il gran-visir, ed avendogli fatto conoscere tutta la irregolarità di una simile citazione, in ebbe in risposta: « che non v'era infatti nulla di più in- « congruo, nè di più impertinente; che era una cosa inaudita « di far citare degli ambasciatori, e che ciò non distruggeva « soltanto il privilegio di questi, ma altresì il Diritto delle « genti » (41).

197. Venendo ora all'Italia, nelle antiche provincie del regno non esisteva alcuna disposizione legislativa, la quale sanzionasse l'immunità degli Inviati stranieri dalla giurisdizione territoriale, il qual sistema era anche prevalso nelle altre provincie (42).

198. Pertanto, non essendo i magistrati italiani vincolati da disposizioni legislative, quale può essere il loro cómpito, presentandosene l'occasione, se non quello di prendere l'iniziativa per tradurre in atto i principî della scienza, giusta i

(41) VIQUEFORT, lib. 1, sect. 27.

(42) Nel regno delle Due Sicilie erano in vigore alcuni speciali provvedimenti circa le intimazioni da farsi ai ministri delle Potenze straniere. I reali rescritti del 1811 e del 1817 proibivano ogni intimazione *per ministero d'usciere* agli agenti del Corpo diplomatico. Si dispose che occorrendo di procedere contro di essi, si dovesse adire il ministero di grazia e giustizia, il quale poi ne dava comunicazione a quello degli affari esteri per le provvisioni opportune. E tutto ciò venne anche meglio regolato dall'altro rescritto reale del 1853, ingiungendosi agli uscieri, allorchè trattavasi d'intimazioni da eseguire a persone fornite di carattere diplomatico, di circoscrivere il loro uffizio a farne avvertiti i procuratori del re, essendo debito di costoro di mettersi in corrispondenza col ministero di grazia e giustizia (ROCCO, *Diritto civile internazionale*, parte II, cap. XLII, N. 3, nota 2).

Non si può dire pertanto che fosse sancita l'esenzione degli agenti diplomatici dalla giurisdizione territoriale, concernendo que' rescritti soltanto il *modo* di far loro le intimazioni. Si credette non conforme alla dignità de' rappresentanti stranieri che le intimazioni venissero loro fatte *per ministero d'usciere*, riputandosi più conveniente l'intervento del ministro degli affari esteri, il quale, trovandosi in continue relazioni con essi, potea renderli consapevoli delle instanze contro loro promosse.

quali l'immunità non deve competere agli Inviati stranieri se non nella misura strettamente necessaria affinchè sia possibile l'adempimento delle loro funzioni? (§ 165)

199. Si ammetta pure la finzione della *extraterritorialità,* ma abbiamo già detto che altra conseguenza logica non può da essa derivare se non che, debbano ad un Inviato straniero essere applicabili le stesse norme giuridiche che lo risguarderebbero, qualora egli si trovasse realmente nel territorio del suo paese (§ 149). Si applichino adunque alle citazioni da eseguirsi ad agenti diplomatici stranieri, le disposizioni sancite dal nostro Codice di procedura civile per coloro che non hanno nè residenza, nè domicilio, nè dimora nel regno; ed in tal modo, non venendo le citazioni notificate ad essi personalmente nella casa della legazione, bensì coll'intervento del ministero pubblico e del ministro degli affari esteri (43), non si reca la benchè menoma offesa alla loro dignità.

Siccome poi al ministro contro cui fu promossa la lite è dato di difendersi per mezzo di un procuratore (44), verrebbe ad asserirsi senz'alcun fondamento, che il giudizio contro lui istituito ha per effetto di distoglierlo dall'adempimento delle sue funzioni.

200. I magistrati italiani adunque non possono dichiararsi incompetenti a decidere sulle controversie sottoposte alla loro decisione, sol perchè il convenuto è rivestito di carattere diplomatico, quando trattisi di fatti estranei al suo *ufficio.* Per determinare poi la loro competenza dovranno uniformarsi, se egli appartenga ad estera nazione, alle disposizioni speciali

(43) Art. 142 combinato coll'art. 141 del Codice di procedura civile italiano.

(44) Se fosse citato davanti i tribunali civili e le corti d'appello, egli non potrebbe fare altrimenti, non potrebbe cioè, anche volendo, comparire di persona, disponendo il legislatore italiano che non si possa davanti coteste autorità giudiziarie stare in giudizio se non col ministero di procuratore legalmente esercente. Davanti ai tribunali di commercio poi, come davanti ai pretori e i conciliatori, non è obbligatoria la comparsa personale, potendo il convenuto farsi rappresentare da un mandatario generale o speciale (art. 156 di detto Codice).

sancite a riguardo degli stranieri (45), applicando, qualora il ministro accreditato appo il governo italiano sia cittadino, le disposizioni comuni (46).

201. Però quantunque la nostra legislazione, come già fecero altre legislazioni, non abbia per anco dato il bando all'arresto personale per debiti, tuttavia le sentenze de' nostri tribunali non potrebbero giammai ordinare siffatto mezzo di esecuzione a riguardo di rappresentanti stranieri, affinchè non sia reso ad essi impossibile l'adempimento delle loro funzioni (§ **167**).

Nè dal riconoscere la propria competenza, nel modo diggià accennato, deve trattenere la magistratura italiana il timore delle rappresaglie, le quali potranno tener dietro alle loro decisioni; perocchè in che mai consisteranno siffatte rappresaglie, se non nel venire i rappresentanti del regno d'Italia all'estero assoggettati alla giurisdizione dello Stato

(45) Titolo 2.°, capo I, sez. IV dello stesso Codice, art. 105-107.

(46) La questione relativa all'immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione territoriale fu agitata presso l'antico Senato di Piemonte, ed è questa l'unica che sia stata trattata presso i magistrati delle antiche provincie del regno, come lo attestano i chiarissimi professori Mancini, Pisanelli e Scialoia, nel *Commentario del Codice di procedura civile degli Stati Sardi*, vol. I, parte I, cap. II, sez. I, N. CDXIV.

Il caso era il seguente: Luigi Doglieri, padrone di vetture nella città di Torino, citò davanti a quel Senato il conte Algemon Percy, segretario di legazione, addetto alla missione britannica, per ottenere il pagamento di lire 7282, prezzo del fitto giornaliero di un legno somministratogli ne' tempi decorsi.

Opposta dal convenuto l'eccezione di incompetenza, fu questa accolta dal Senato, che ordinava perciò la di lui assoluzione dell'osservanza del giudizio.

Ma non tralasciamo di notare con sommo compiacimento, che il Pubblico Ministero; rappresentato in quella causa dall'illustre giureconsulto e magistrato, il conte Federico Sclopis, richiedeva che fosse rigettata l'opposta incompetenza, in quanto che egli diceva trattarsi di un giudizio promosso per la esecuzione di un contratto *non avente la benchè minima relazione coll'esercizio delle funzioni diplomatiche.* Le sue conclusioni poi, quantunque il convenuto non fosse che un segretario di legazione, furono sostenute in genere a riguardo degli Inviati stranieri (vedi *Manuale forense*, tomo I, pag. 77 a 81).

appo cui sono inviati? Ogni rappresaglia adunque, se così vorremo chiamare ogni giudicato che sarà proferito a loro riguardo dai tribunali stranieri, sarà un omaggio ai postulati della scienza, un trionfo cioè de' veri principî del Diritto internazionale. Ed a tale trionfo avrà contribuito l'iniziativa presa da' nostri magistrati, nel tradurre in atto siffatti principî, rigettando il sistema dell'assoluta immunità, il quale crediamo di aver dimostrato che, oltre di non essere conforme alla natura delle missioni diplomatiche, è contrario altresì all'interesse degli stessi Inviati stranieri (§ 170).

202. Porremo termine alla presente materia con dire, che essendo state assicurate ai ministri delle Potenze straniere presso Sua Santità le prerogative ed immunità che spettano, secondo il Diritto internazionale, agli agenti diplomatici (§ 55), i principî sinora esposti circa l'immunità in materia civile dovranno ricevere applicazione anche a riguardo di essi ministri.

203. Per quanto è poi degli Inviati della Santa Sede all'estero, è cosa evidentissima che non essendo rivestiti di alcun carattere diplomatico, non si potrebbe dai medesimi invocare la finzione della *extraterritorialità*, all'oggetto di esser dichiarati immuni dalla giurisdizione civile dello Stato appo cui risiedono. Come infatti si può parlare di *extraterritorialità*, dal momento che la Corte romana venne a perdere il territorio su cui esercitava la sovranità politica, e quindi ogni giurisdizione territoriale?

204. Nè l'accennata finzione potrebbe spiegare efficacia nel senso di doversi riguardare gli Inviati del Sommo Pontefice, i quali sieno italiani, come giuridicamente aderenti al territorio italiano, e quindi come sempre soggetti alla giurisdizione de' tribunali del regno d'Italia. Perciocchè non avendo essi il carattere di rappresentanti della nazione italiana, non essendo cioè rispetto a questa che semplici privati, non si può immaginare che non abbiano abbandonato il di lei territorio, quando effettivamente ne varcarono le frontiere. Dal che deriva per necessaria conseguenza, che saranno loro applicabili

le norme che riguardano i cittadini italiani residenti in paese estero; in altri termini, che i magistrati italiani non saranno sempre competenti a decidere delle cause promosse contro un italiano avente la missione di rappresentare la Santa Sede all'estero, ma solo ne' casi in cui lo sono per gli altri cittadini lontani dal patrio suolo.

205. Per la qual cosa gli Inviati del Sommo Pontefice presso le Potenze straniere non potrebbero più invocare le disposizioni vigenti ne' paesi ove risiedono, dirette a garantire l'immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione locale. Qualora loro spettasse siffatta immunità, ne conseguirebbe che ne' casi in cui i tribunali della nazione, alla quale essi appartengono, sono incompetenti a giudicare a loro riguardo, tacerebbe pe' medesimi l'esercizio di ogni giurisdizione, rendendosi per tal guisa impossibile ai cittadini degli Stati presso i quali sono accreditati, di far valere le ragioni contro essi spettanti.

SEZIONE SECONDA

Immunità dalla giurisdizione penale

SOMMARIO.

206. Non è lecito ad un ministro straniero di farsi scudo del suo carattere per turbare l'ordine giuridico del paese ove risiede.
207. Atti di giurisdizione che può l'autorità pubblica esercitare a suo riguardo.
208. Esempio addotto dal Merlin.
209. Gli agenti diplomatici sono tenuti all'osservanza de' regolamenti di polizia aventi per iscopo la sicurezza e l'ordine pubblico.
210. Si ammette egualmente senza contrasto che il governo locale abbia il diritto di vietar loro de' fatti che possono esser cagione di disordini e di turbare la pubblica tranquillità.
211. Esempio dell'applicazione di siffatto principio.
212. È molto controverso se un agente diplomatico sia soggetto alla giurisdizione territoriale, avvenendo che abbia egli commesso qualche reato nel paese ove risiede.
213. Non si pone in dubbio che si possano in tal caso prendere i provvedimenti richiesti dal diritto di difesa.
214. Punto su cui cade la controversia.
215. Dottrina che sostiene l'assoluta immunità dalla giurisdizione de' tribunali locali.
216. Teoria che la propugna soltanto pei reati comuni, ma non per quelli contro la sicurezza dello Stato.
217. Dottrina che riconosce in modo assoluto la competenza territoriale.
218. Dottrina dell'Helie.
219. Sistema propugnato dal Borsari.
220. Dottrina del Casanova.
221. L'immunità assoluta fu consacrata dall'uso pressochè universale delle nazioni, ed in alcuni paesi venne pur sancita con disposizioni legislative.
222. Celebre fatto tratto dalla storia romana a conferma di quell'uso.
223-227. Altri fatti.
228-231. Esempi di agenti diplomatici contro cui si procedette criminalmente nei paesi ove risiedevano per reati ivi commessi.
232. Cenno delle disposizioni legislative. — Il Diritto romano, come non può invocarsi per le materie civili, non è lecito nemmeno invocarlo per le penali.
233. Diritto francese.
234. Diritto austriaco.
235. Diritto prussiano.
236. Diritto danese.
237. Diritto portoghese.

238. Diritto inglese.

239. Diritto degli Stati-Uniti d'America.

240. In Italia e negli altri paesi non esistono disposizioni legislative che sanciscano l'immunità.

241. Fra tutti i sistemi il più conforme ai postulati della scienza ed allo stato della moderna civiltà è quello che ammette in modo assoluto la competenza de' tribunali locali pe' reati commessi dagli Inviati stranieri.

242. Obbiezione dedotta da quanto si stabilì circa la giurisdizione civile, e sua risoluzione.

243. Non si provvede abbastanza all'interesse dello Stato colla espulsione del ministro delinquente, nè si ottiene la reintegrazione dell'ordine giuridico col rinvio pel giudizio ai tribunali del suo paese.

244. La finzione della *extraterritorialità* non è valevole a spiegare l'immunità, trattandosi di reati pubblici.

245. Dee dirsi lo stesso pe' reati privati.

246. Esame critico del sistema, giusta il quale soltanto i primi atti della procedura spetterebbero alla giurisdizione locale, riservato il giudizio ai tribunali della nazione di cui il ministro è rappresentante.

247. Il sistema che riconosce l'esercizio di quella giurisdizione provvede all'interesse dello stesso imputato.

248. Il sistema contrario non è conforme nè al principio dell'umana fratellanza su cui sono oggidì poggiate le relazioni internazionali, nè a quello dell'indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo, proclamato dal gius pubblico moderno.

249. L'esecuzione della sentenza non può esser lasciata al governo da cui il ministro erà accreditato.

250. Condizione richiesta affinchè si possa dalle autorità locali procedere contro un Inviato straniero.

251. Applicazione degli esposti principî agli Inviati de'Governi stranieri presso Sua Santità.

252. Gli Inviati di questa presso i primi non possono invocare la finzione della *extraterritorialità*, e devono quindi esser giudicati dai tribunali locali.

206. Dagli affari civili è or tempo di passare ai penali, ed investigare se e come a riguardo di essi competa agli agenti diplomatici l'immunità dalla giurisdizione locale.

Che non sia lecito ad un ministro straniero di farsi scudo del suo carattere per turbare l'ordine giuridico del paese in cui risiede, nessuno v'ha che ne dubiti menomamente; conciossiachè l'indipendenza a lui garantita dal Diritto delle genti non debba per certo riporsi nella facoltà di offendere chiunque, di violare le leggi sotto la cui salvaguardia egli si trova, bensì nel libero esercizio de' propri diritti, senza invadere la sfera di quelli degli altri.

Gli agenti diplomatici adunque non sono fuori della legge giuridica, ossia del Diritto obbiettivamente considerato. Appunto perciò abbiamo già veduto che la legittima difesa si può esercitare contro di essi, come contro qualunque altra persona (§ 117).

207. Per la stessa ragione è fuor di dubbio doversi ammettere nell'autorità pubblica locale il diritto di servirsi di quegli atti di giurisdizione, i quali ad altro non tendono se non a garantire gli abitanti del paese dalle violenze e vie di fatto de' rappresentanti stranieri. « Per indipendenti che sieno, dice il Bynkersoek, v'ha una specie di autorità a cui si può ricorrere a loro riguardo: ed è quella precisamente che ha per intento di proteggere i sudditi dello Stato, piuttosto che di costringere gli ambasciatori. Se si accordano ad essi tante prerogative, egli è unicamente affinchè non si possa in alcun modo porre impedimento all'esercizio delle loro funzioni, e non già allo scopo di loro concedere ampia facoltà di ledere impunemente gli altrui diritti. Qualora adunque un ministro straniero minacciasse di oltrepassare la propria sfera giuridica, si possono dalla pubblica autorità adoperare que' mezzi i quali importano piuttosto una difesa che un ordine di fare tale cosa o tal'altra » (1).

208. Un esempio dell'applicazione dell'accennato principio viene addotto dal Merlin. « Supponiamo, egli dice, che un ambasciatore dimorante nel mio vicinato, imprenda ad ingrandire la sua casa a detrimento della mia, che egli mi cacci da questa con violenza, o che voglia abbatterne una parte qualunque: è incontrastabile che mi sarà permesso di ricorrere al giudice per arrestare le sue vie di fatto, e che a torto ei si lagnerà qualora pretenda di avere io in tal modo attentato alla sua indipendenza. Questa, infatti, non può degenerare in licenza; egli è indipendente, ma ciò non vuol dire che abbia il diritto di fare quanto gli talenta. E se il tempo non mi permetta di dirigermi al suo governo, per far reprimere i suoi

(1) Bynkersoek, cap. XVI, § 16, 17.

traviamenti, è ben d'uopo che io trovi nella mia propria patria un'autorità che me ne garantisca » (2). Del resto però è evidente che nella proposta ipotesi non sarebbe la giurisdizione penale che si eserciterebbe, bensì la civile, statuendo i magistrati locali sulle azioni di denunzia di una nuova opera, di manutenzione o di reintegrazione nel possesso accampate contro il ministro straniero (3).

209. È altresì principio generalmente riconosciuto che si debba considerare come una condizione tacita del ricevimento degli agenti diplomatici l'osservanza de' regolamenti di polizia aventi per iscopo la sicurezza e l'ordine pubblico (4).

210. Si ammette egualmente senza contrasto che un governo, se prevede che fatti estranei alle funzioni diplomatiche a cui si accinge un ministro straniero possano cagionare disordini e perturbare la pubblica tranquillità, abbia il diritto di vietarglieli. Se non che, sarà meglio in tal caso, dicono gli scrittori, di prevenirne il sovrano da cui egli dipende, onde la proibizione gli venga dal suo governo. È d'uopo però che il tempo ciò permetta, perocchè sempre quando vi sia urgenza, il bene pubblico dee prevalere sulla considerazione dovuta all'Inviato; e tutto quello che può farsi in tale emergenza, pei riguardi a questo dovuti, è di rivestire l'ordine che a lui si indirizza di forme piuttosto garbate, per guisa da farlo apparire come una preghiera.

211. Fu per l'appunto questa la condotta tenuta dal governo britannico nel 1661. Informato il re d'Inghilterra che gli ambasciatori di Francia e di Spagna aveano raccolto un gran numero di gente armata, allo scopo di sostenere, nell'occasione del pubblico ingresso dell'ambasciatore della repubblica veneta, le loro rispettive pretese circa la precedenza, rivolse preghiera a tutti i membri del Corpo diplomatico che

(2) MERLIN, Ministre pubblic, sect. V, § IV, N. XI. — Vedi nello stesso senso DALLOZ, Agent diplomatique, sect. 1, art. 4, § 3, N. 126.

(3) Vedi art. 698, 694, 695, 696, 697, Cod. civ. italiano.

(4) KÜBER, § 209. — DALLOZ, *Loc. cit.* — HEFFTER, § 215. — CH. DE MARTENS, § 34.

si trovavano a Londra di non mandare le loro vetture a quella solennità, preghiera a cui essi non ebbero difficoltà di aderire; onde s'impedì che venisse turbato l'ordine pubblico. È bensì vero che l'ambasciatore di Francia fu per tale adesione biasimato da Luigi XV (5); ma è evidente, come giustamente osserva il Vattel, che quest'altiero principe errava di gran lunga, perocchè poneva in oblìo essere irrepugnabile il diritto che ha ciascuno Stato di vietare a tutti i ministri stranieri di addivenire ad atti dai quali può derivare disordine; e che d'altronde non sono punto necessari all'esercizio delle loro funzioni (6).

212. Ma se avvenga che un agente diplomatico abbia effettivamente oltrepassato la propria sfera giuridica commettendo qualche reato nel paese in cui risiede, è stata sempre molto controversa, ed è tuttora dibattuta la questione, se spieghi o no efficacia a suo riguardo il principio sanzionato da tutti i legislatori, che le leggi penali obbligano tutte le persone che si trovano nel territorio dello Stato, vale a dire, se quel reato cada o no sotto la giurisdizione de' tribunali locali.

213. Non si pone da alcuno in dubbio che il governo presso cui il ministro è accreditato abbia il diritto di rivolgersi al suo sovrano, chiedendogli il richiamo e la punizione del colpevole; potendosi anche, ne' casi gravi, rimettergli il passaporto ed intimargli l'ordine di abbandonare il paese a breve termine, dichiarando cioè terminata la sua missione. In caso di necessità poi, e specialmente se l'agente diplomatico abbia

(5) « Io non vi celerò, a lui scriveva codesto monarca, il rincrescimento che provai nel sentire che voi abbiate deferito a ciò che il re d'Inghilterra inviò a dirvi, quantunque in forma di preghiera, di non mandare le carrozze all'ingresso dell'ambasciatore di Venezia, perocchè quand'anche si fosse trattato di un ordine espresso, avreste dovuto rispondergli che d'ordini non ne ricevete che da me, e se dopo tale risposta si fosse voluto usarvi della violenza, altro partito non vi rimaneva a prendere che di ritirarvi dalla sua Corte » (*Cérémonial diplomatique*, tom. I, pag. 4).

(6) VATTEL, lib. III, cap. VII, § 93, nella nota. — Vedi nello stesso senso MERLIN e DALLOZ, *Loc. cit.*

partecipato ad atti di ostilità e di alto tradimento, potrebbe quel governo spingere la sua autorità a tale estremo da trattarlo come cospiratore e come nemico, e quindi, ove il pericolo sia urgente, ordinarne l'arresto e tenerlo prigione fino a che non abbia ottenuto una riparazione completa. È innegabile che in tali emergenze non sarebbe la giurisdizione criminale, bensì il diritto di difesa che si eserciterebbe dallo Stato aggredito; altro scopo non avendo que' provvedimenti se non di mettere, per così dire, il ministro straniero fuori di combattimento, impedendogli che faccia del male (7). Sarebbe certamente assurdo che mentre siffatto diritto compete ai privati (§ **117, 206**), dovesse negarsi alla nazione presso cui l'agente diplomatico è accreditato.

214. Ma non sono d'accordo gli scrittori nello stabilire: se il governo possa far giudicare il delinquente da' suoi tribunali, o se per contro debba rinviarlo alla straniera giurisdizione.

215. Sono varie le opinioni sostenute in proposito. V'ha una schiera di pubblicisti, i quali fondandosi sulla finzione della *extraterritorialità*, qualificano come una violazione di territorio ogni atto della giurisdizione locale esercitato in confronto di rappresentanti stranieri, e sostengono quindi, qualunque sia il reato da essi commesso, che non possa cadere sotto quella giurisdizione. Poco importa, pe' seguaci di codesta teoria, che un agente diplomatico attenti alla sicurezza dello Stato: anche quando egli cospirasse contro la sovranità o contro il paese ove risiede, non per questo dovrebbe venir meno la sua inviolabilità, nél senso che sia lecito di tradurlo per esser giudicato davanti ai tribunali locali. Se così non fosse, credesi che verrebbe a mancargli la sicurezza che è a lui necessaria per l'adempimento del suo mandato; perocchè non si lascierà di

(7) Questa ragione venne allegata dal re di Francia, nel 1605, nella risposta che fece ad un segretario dell'ambasciata di Spagna, il quale essendo stato arrestato per cospirazione contro la sicurezza dello Stato, protestava di lesa inviolabilità. « Il Diritto delle genti, diceva quel monarca, non impedisce di poter arrestare un ministro pubblico *per impedirgli di far del male* » (*Mémoires de* NEVERS, tom. II, pag. 858).

calunniare le sue intenzioni, d'interpretarle sinistramente, e di mettere innanzi anche delle false accuse per creargli degli imbarazzi. L'inviolabilità del ministro adunque dev'essere rispettata; salvo che egli non osasse di venire a vie di fatto, ricorresse cioè alla violenza; potendo in tal caso esercitarsi contro di lui non già il diritto di punire, bensì quello di *vim vi repellere*.

Nè verrebbe a disconoscersi il diritto che ha ogni Stato di tutelare la sua sicurezza, e di reintegrare il turbato ordine giuridico, ritenendosi dai sostenitori della esposta dottrina che tali scopi si raggiungano imponendo al colpevole di varcar la frontiera, e chiedendone la punizione allo Stato che l'avea accreditato; laonde non tratterebbesi già di proclamare la sua impunità, ma sarebbe solo questione di *luogo* e di *giurisdizione*, ossia di *competenza*, attribuendosi questa ai tribunali da cui il ministro dipende, piuttostochè ai giudici locali (8).

216. Alcuni scrittori, pur ammettendo l'immunità, la restringono però ai reati comuni, ripugnando che possa essere invocata per quelli contro la sicurezza dello Stato (9).

217. Una terza opinione riconosce in modo assoluto l'esercizio della giurisdizione locale pe' reati di qualsivoglia genere de' ministri stranieri. Si dice dai sostenitori di cotesto sistema, esser principio del Diritto delle genti che il potere sovrano di ciascun territorio si estende sopra tutto ciò che ivi esiste; che tale potere è assoluto ne' limiti in cui esso si esercita, e per conseguenza che gli ambasciatori non devono andarne esenti. È ben vero che essi sono inviolabili; ma non dee confondersi la inviolabilità colla immunità dalla giurisdizione,

(8) GROTIUS, lib. 2, cap. 18. — BYNKERSOEK, cap. 8, § 2. — VATTEL, lib. III, cap. VII, § 94. — MONTESQUIEU, lib. IV, cap. 7. — KLÜBER, § 211. — G. F. DE MARTENS, § 218. — DE RÉAL, *Science de gouvernement*, t. V, chap. I, sect. IX, N. 15 et suiv. — ROCCO, cap. XLII. — WHEATON, *Élémentes du Droit international*, part. 3, chap. 1, § 14, 15. — BLUNSCHLI, art. 210.

(9) THOMASIUS, *Jurisprudentia divina*, lib. 3, cap. 9, § 36 et seq. — BARBEYRAC, *Notes sur Bynkersoek*, cap. 24, § 17. — MERLIN, sect. V, § IV, N. XIII.

altro non importando quella prerogativa se non protezione contro le violenze e le ingiurie, non già contro il diritto. Essa ha per iscopo di assicurare alle funzioni diplomatiche la più completa indipendenza, la libertà la più intera; ma non può avere per risultato di concedere la facoltà di delinquere; dee procurare la sicurezza personale e non l'impunità. Forsechè si ravvisa questa necessaria ai ministri stranieri pel libero esercizio del loro ministero? Il privilegio che ad essi compete consiste nel poter invocare gli stessi diritti di cui godrebbero in mezzo ai loro concittadini; ma nulla di più si può loro accordare. Siffatto privilegio è stato creato pe' tempi di guerra, e l'estensione che si pretende dargli in tempo di pace riesce inutile, e perciò stesso abusiva. Temesi che la loro indipendenza non sia compromessa, che reati immaginarî non servano di pretesto a procedimenti; ma non è egli d'uopo che si nutra eguale timore per la sicurezza della città e dello Stato? Perchè pensare poi che il governo, senza il cui consenso non si potrebbe procedere giudizialmente contro il ministro delinquente, voglia prestarlo ad instanze prive di fondamento, dacchè che non gli si contesta il diritto di rimostranza verso lo Stato straniero, e quello altresì di espulsione?

Sono questi i principali argomenti che si fanno valere per dimostrare che fra le prerogative inerenti al carattere pubblico degli agenti diplomatici non deve annoverarsi la immunità dalla giurisdizione locale, pe' reati di qualsivoglia genere, a cui siensi abbandonati nel luogo di loro residenza (10).

218. Il distinto criminalista francese, l'Helie, crede che in mezzo alle tre accennate opinioni, le quali invocano egualmente in loro appoggio de' precedenti attinti alla storia delle relazioni diplomatiche, non sia cosa scevra da difficoltà lo stabilire una

(10) PEREZ, *Prælectiones in codicem*, lib. X, tit. 63, N. 10, 11. — ARUMÆUS, *De jure publico*, tom. II, disc. 21, N. 48, 49. — MÆRSELAR, *Legatus*, diss. 13. — COCEJUS, *Jus civile controversum*, lib. XL, tit. 7; *De legationibus*, quæst. 3, tom. II, pag. 749. — DE VERA, *Le parfait ambassadeur*, N. 45.

regola sicura. Premesso che la eccezione, in favore degli agenti diplomatici, al principio generale della giurisdizione territoriale è consacrata dall'uso universale delle nazioni, egli dice, che a restringerla entro giusti limiti, sembrano diretti gli sforzi de' legisti e della diplomazia. Si fa indi a dimostrare che la immunità può benissimo ammettersi, senza un pericolo grave per la sicurezza sociale, allorchè trattisi d'infrazioni secondarie e puramente private. « Ma se il ministro straniero « abbia preso parte a misfatti gravi, se, a mo' d'esempio, siasi « reso colpevole di aver suscitato delle rivolte, od ordito delle « congiure contro lo Stato; se siasi abbandonato ad atti di « violenza od attentati contro le persone, potrebbe forse la « giustizia rimaner neghittosa? Sarà in presenza di un flagrante « crimine denunziatole dalla pubblica opinione che ella potrà « esser disarmata? È evidente poi che limitando l'azione giu- « diziaria ai fatti più gravi, e lasciando gli altri sotto l'impero « dell'eccezione, si previene l'obbiezione fatta dal Vattel, che « non deve il procedimento servir di pretesto per turbare o « molestare il ministro nell'esercizio delle sue funzioni. Non do- « vrebbero infatti le prove essere tanto più positive, quanto il « misfatto sarebbe più grave? E non è anco derisorio, nello stato « attuale delle relazioni internazionali, il supporre uno strat- « tagémma, che solo il medio evo ha potuto impiegare? » (11)

Differisce pertanto l'esposta dottrina dalla seconda delle accennate opinioni (§ **216**); perocchè, mentre questa ammette l'esercizio della giurisdizione locale soltanto pe' reati contro la sicurezza dello Stato, quella al contrario l'estende anco alle violenze contro le persone, quando sieno di una certa gravità.

219. E qui si presenta il sistema, giusta il quale si dovrebbe distinguere fra *procedura* e *giudizio*, stabilendosi che la prima deve appartenere ai tribunali locali, sino al punto in cui incomincia la necessità dell'intervento dell'imputato; mandandosi allora gli atti per via diplomatica al governo da cui egli

(11) HELIE, *Traité d'instruction criminelle*, tom. II, liv. II, chap. 5, § 127.

dipende, affinchè lo faccia giudicare da' suoi tribunali pel reato da lui commesso. È questo il sistema sostenuto dal chiarissimo ex-professore, ed ora illustre membro della magistratura italiana, commendatore Luigi Borsari.

Sarebbe pertanto una immunità, soltanto parziale, quella che competerebbe al ministro delinquente, restringendosi il diritto d'invocarla unicamente al giudizio. E per dimostrare che questo dev'esser riservato alle autorità giudiziarie della nazione a cui egli appartiene, dice l'egregio scrittore, che la sua defezione dalla debita osservanza delle leggi dello Stato non può procedere che da *abuso*, il quale abuso è ne' rapporti col suo mandato. Tale defezione poi, più che queste leggi, offende quelle del proprio paese, il quale perciò con ragione lo reclama per far giustizia. « Difatti, perturba più gravemente « l'ordine morale del proprio paese il pervertimento dell'uomo « pubblico che esso mandava a sì nobile ed importante oggetto, « che non perturbi il nostro la commessione di un delitto. » Ecco il perchè crede il Borsari che spetterà bensì al governo il diritto di far assumere le informazioni, d'impadronirsi di tutti i mezzi, argomenti e prove, per impedire che queste falliscano e non sia resa impossibile la compilazione di un processo, ma il decidere sulla sorte dell'agente diplomatico delinquente non può appartenere che ai giudici da cui dipende (12). Sembra poi (non facendosi da quell'autore alcuna distinzione) che, anche quando trattisi di reati contro la sicurezza dello Stato, il cómpito delle autorità locali debba esser ristretto a raccogliere i primi elementi del giudizio.

220. Abbiamo per ultimo la dottrina propugnata dal chiarissimo professore genovese, il quale dice che nelle cause criminali vi ha dapprima l'istruzione, poi i dibattimenti e la sentenza; infine l'esecuzione di questa. Or bene, non potendo così la istruzione, come i dibattimenti destinati a constatare il reato del ministro, aver luogo che nel paese ove il delitto è stato commesso, manca ogni ragione per dire che ei debba essere giudicato

(12) Borsari, *Dell'azione penale*, cap. IV, § XXXV.

dai propri tribunali, i quali non hanno i mezzi opportuni per accertare ed apprezzare il fatto su cui deve cadere la loro decisione. Non resta pertanto che l'esecuzione della sentenza; e quanto ad essa, per un riguardo verso il governo del ministro chiarito reo, crede il Casanova che può esser lasciata alla discrezione del governo medesimo (13).

221. Esposte le principali opinioni sostenute dagli scrittori, prima di esternare il nostro avviso sulla gravissima questione di cui è parola, diremo che il principio della immunità assoluta degli agenti diplomatici dalla giurisdizione de' tribunali locali, in materia penale, fu consacrato dall'uso pressochè universale delle nazioni, e venne sancito altresì in alcuni paesi con disposizioni legislative.

222. A conferma di quell'uso abbiamo anzi tutto il celebre fatto che ne fornisce la storia romana degli ambasciatori di Tarquinio, i quali, sotto l'apparenza di reclamare i beni del loro sovrano, si erano recati a Roma per cospirare con alcuni del patriziato romano. Per buona ventura la congiura fu scoperta, e quantunque la condotta di quegli ambasciatori, dice Tito Livio, autorizzasse il Senato a trattarli come nemici, tuttavia fu rispettata la loro inviolabilità, essendo stato invocato a loro favore il Diritto delle genti (14).

223. Nel 1571 il vescovo di Ross, ambasciatore di Maria Stuarda, regina di Scozia, presso la Corte di Londra, fu arrestato per avere ordito delle congiure contro la regina Elisabetta. È ben vero che alcuni giureconsulti inglesi, ai quali era stata sottoposta la questione, sostenevano che si potesse andare più oltre, facendo giudicare quell'ambasciatore dai tribunali locali: « secondo il Diritto delle genti, essi dicevano, un mi« nistro che attenta alla maestà del principe appo cui è ac« creditato, *con ciò stesso decade dalle prerogative del suo « carattere, e tale contegno lo rende soggetto ad un'azione*

(13) Casanova, *Del Diritto internazionale,* lezione XIII. Genova 1858.

(14) *Et quamquam visi sunt ut hostium loco essent, jus tamen gentium valuit* (Titus Livius, lib. 2, cap. 4).

« *penale.* » Tuttavia, dopo di essere stato l'Inviato scozzese tenuto in prigione per due anni, il governo britannico desistette dal processo e lo fece condurre sotto scorta alla frontiera (15).

224. Nel 1587 fu contro un ambasciatore di Francia sporta l'accusa di avere attentato alla vita della predetta sovrana d'Inghilterra. Sottoposto ad interrogatorio, si rifiutò di rispondere, allegando la sua qualità di pubblico ministro; e tutto terminò con una leggera riprensione fattagli dal governo britannico (16).

225. Egualmente nel 1654 un altro ministro di Francia appo lo stesso governo fu accusato di complicità in una cospirazione ordita contro la persona di Cromwell; e quantunque si avessero delle prove le più luminose della sua reità, nullameno altro non si fece che d'intimargli l'ordine di uscire dal regno nel termine di due giorni (17).

226. Abbiamo anche il fatto del conte di Gillenborg, ambasciatore di Svezia in Inghilterra, a cui riguardo il governo di Londra si tenne pago di adottare il provvedimento di metterlo a bordo di un vascello e rinviarlo nel suo paese, non ostante che pesasse su lui l'accusa di aver cospirato contro lo Stato (18).

227. Verso il medesimo tempo il governo francese seguì una condotta all' incirca simile rispetto al principe di Cellamare, ambasciatore di Spagna, il quale, ubbidendo agli ordini del cardinale Alberoni, formato aveva una congiura allo scopo di togliere la reggenza al duca d'Orléans. Scoperta siffatta congiura, furono messe sotto sigillo le sue carte, e sorvegliato egli stesso da una guardia di moschettieri. Il reggente scrisse indi una lettera circolare a tutti i membri del Corpo diplomatico che risiedevano a Parigi, per far loro conoscere i giusti motivi che avevano messo il governo nella necessità di adottare que' provvedimenti a riguardo dell'Inviato spagnuolo. Esa-

(15) MERLIN, *Loc. cit.*
(16) *Ibidem.*
(17) *Ibidem.*
(18) BYNKERSOEK, cap. 18, § 9.

minate posteriormente le carte sulle quali erano stati posti i sigilli, ed in presenza dell'ambasciatore da cui furono tutte contrassegnate, se ne riempirono tre casse, le quali sigillate e trasportate al Louvre, vi rimasero in deposito fino a tanto che il re di Spagna non inviò due persone di confidenza per reclamare in suo nome. Il reggente fece allora ritirare i moschettieri che aveva posto presso il principe di Cellamare, e diede ordine a cotesto ministro di partire l'indomani, accompagnato da un *gentiluomo ordinario della Manica*, e seguìto da una vettura, nella quale si trovavano due capitani, uno di cavalleria e l'altro de' dragoni (19).

228. Ma non mancano esempi di agenti diplomatici, contro cui si procedette criminalmente ne' paesi ove risiedevano per reati ivi commessi. Narra Cornelio Nipote, a proposito di Pelopida, che volendo questi ridurre la Tessaglia sotto la dominazione de' Tebani, credevasi abbastanza sicuro pel carattere di ambasciatore, che è sacro ed inviolabile secondo il costume di tutti i popoli: tuttavia il tiranno Alessandro lo fece arrestare e mettere in prigione ond'esser giudicato. Ma quel famoso generale d'armata non fu in seguito punito, come ne fa sapere lo stesso biografo (20).

229. Abbiamo però un esempio splendido di punizione, riferitoci da Tito Livio. Philea di Taranto, trovandosi ambasciatore a Roma, fece evadere dal carcere alcuni ostaggi suoi concittadini e se ne fuggì con essi: ma essendo stati tutti presi e condotti sulla piazza delle pubbliche assemblee, furono sottoposti alla pena della frusta, coll'approvazione del popolo, e gettati in seguito dall'alto di una rocca al basso (21).

230. Anche nella storia moderna troviamo esempi simili agli accennati. Sappiamo infatti che Papa Paolo IV fece met-

(19) MERLIN, *Loc. cit.*

(20) *Vita Pelopidæ*, cap V.

(21) *Missique qui sequerentur* (Phileam Tarentinum et obsides) *ab Tarracina comprehensos omnes retraxerunt. Deducti in Comitio virgisque, adprobante populo cœsi, de saxo dejiciuntur* (TITUS LIVIUS, libro XXV, cap. VII, in fine.

tere in prigione Gargilasso de la Vega, ambasciatore di Spagna, perchè congiurava a Roma contro di lui. Siccome il duca D'Alba se ne lagnò, gli fu risposto dal Pontefice, che ove il ministro si fosse tenuto ne' limiti del suo mandato e del suo impiego, non gli sarebbe stato fatto alcun male. Ma giacchè aveva preso parte a congiure, a sedizioni, ad intrighi segreti contro il principe appo cui trovavasi accreditato, erasi reso colpevole *come semplice privato, e come tale meritava il supplizio* (22). Ma l'affare non ebbe seguito, e l'ambasciatore rimase punito col carcere sofferto, da cui fu posteriormente rilasciato (23).

231. Alcuni principi andarono più in là, essendosi veduto dannato a morte in Portogallo un ministro straniero per commesso adulterio; eguale sorte toccò a Milano ad un ambasciatore di Francia, presso il duca Francesco Sforza per causa di omicidio.

Il Bynkersoek cita altri esempi di ministri stranieri puniti per delitti di Stato e per delitti comuni (24); ma l'Heffter ne fa conoscere che la pratica degli ultimi tre secoli non fornisce un solo esempio di agenti diplomatici sottoposti a procedimento penale, essendo generalmente prevalso il principio della loro assoluta immunità dalla giurisdizione de' tribunali locali (25).

232. Venendo ora alle disposizioni legislative, premetteremo che nel Diritto romano, come non v'ha alcun frammento che concerna le materie civili (§ **185**), così non ne troviamo nemmeno per le materie penali, riferendosi le risposte de' romani giureconsulti ai Legati inviati a Roma da qualche città o provincia, e non già a quelli accreditati da una Potenza straniera (26).

(22) Paolo Sarpi, *Storia del Concilio di Trento*, lib. V.
(23) Bynkersoek, cap. XVIII, § VI.
(24) *Ibidem*.
(25) Heffter, § 214.
(26) I Legati inviati da qualche città o provincia erano obbligati a rispondere in giudizio de' delitti commessi durante la legazione, e non già per gli anteriori (L. 24, § 1, Dig. *De judiciis*; L. 12. Dig. *De accusa-*

233. In Francia il decreto del 13 ventoso, anno II, vietando ad ogni autorità costituita di attentare in alcun modo alla *persona* degli Inviati stranieri, disponendo altresì non doversi trattare che in via diplomatica i reclami che si possono contro loro elevare (§ **186**), è evidente, come osservano l'Helie ed il Mangin, che intese garantire la inviolabilità di un agente diplomatico *da parte delle autorità inferiori*, pe' reati che può egli aver commesso. Il solo governo, giusta quel decreto, è investito in Francia del diritto di esaminare tutti i reclami sporti contro i rappresentanti delle Potenze straniere, e conseguentemente d'indicare la via che siffatti reclami devono percorrere. Esso può adunque, soggiungono i prelodati scrittori, stabilire i limiti dell'immunità spettante agli agenti diplomatici, *e riservare, allorchè v'ha luogo, i diritti della giurisdizione territoriale* (27).

tionibus). Ed infatti, se quei Legati non poteano declinare la competenza dei tribunali di Roma per gli affari civili avvenuti durante la legazione (§ **185**), a più forte ragione non potea loro competere siffatto diritto pei delitti commessi parimenti dopo di aver assunto l'esercizio delle loro funzioni, contraendosi una obbligazione così per delitto, come per contratto; ed il delitto, come diceva l'imperatore Costantino, spoglia il colpevole di tutte le prerogative di una dignità: *Omnes enim hujsmcdi honorem reatus excludit* (l. 2 Cod. *Ubi Senatores, vel Clarissimi, civiliter vel criminaliter conveniantur*).

(27) Helie, *Loc. cit.* — Mangin, *Action publique,* tom. 1, p. 253.

Fu in applicazione del mentovato decreto che la Corte di Cassazione francese, nel 29 termidoro, anno VIII, decise che non si potea, senza commettere il reato di arresto arbitrario ed un attentato contro il Diritto delle genti, arrestare in Francia un agente diplomatico straniero, nè sequestrare il vascello che lo conducea, sotto il pretesto di una contravvenzione alle leggi doganali (Merlin, sect. V, § V, N. 13. — Dalloz, sect. 1, art. 4, § 4, N. 130. — Helie, *Loc. cit.*).

Il principio che l'azione per crimini o delitti non può giammai essere intentata *davanti ai tribunali* contro un agente diplomatico è comunemente insegnato dagli scrittori francesi, che credono sempre in vigore il predetto decreto della Convenzione. Vedi Dalloz, N. 131. — Gérard de Rayneval, *Op. cit.*, lib. 2, cap. 14, § 3. — Mangin, tom. I, N. 79. — Morin, *Dictionnaire du droit criminel,* V.° Agent diplomatique. — Rauter, *Traité théorique et pratique de droit criminel français*, tom. I, N. 9. — Lagraverend, *Legislation criminelle,* tom. I, p. 102. Ritiensi però che lo

234. Il Codice penale austriaco del 1803 stabiliva che « i « membri delle ambasciate straniere devono esser trattati « secondo il Diritto delle genti, e non sono sottomessi alle « autorità del paese, sia pe' delitti, sia per le gravi tras- « gressioni di polizia » (28). Siffatta immunità fu confermata dal Regolamento di procedura penale del 1850 (29) e da quello del 1853 (30).

235. Il Codice d'istruzione criminale prussiano dispone che « non può aver luogo alcun procedimento nè arresto contro i « ministri stranieri accreditati presso la Corte di Berlino, e « contro altri incaricati d'affari di una Potenza estera, senza « ordini speciali dati dal sovrano a un tribunale o a un ufficiale « di giustizia » (31). Non è già pertanto che sia stata stabilita l'immunità assoluta, limitandosi il legislatore di Prussia, al pari del francese, ad impedire alle autorità inferiori di non poter procedere se non dietro un comando loro impartito dal governo.

236. In Danimarca per contro l'immunità assoluta fu stabilita da una ordinanza del 1741 (32).

237. Come venne riconosciuta altresì in Portogallo da una ordinanza di Giovanni V del 1748 (33).

stesso decreto non vieta, permette anzi implicitamente di arrestare i ministri pubblici che attentassero alla sicurezza pubblica o a quella dello Stato, perocchè il gran principio — *Salus populi suprema lex esto* — non perde giammai il suo impero. Tostochè sono essi posti nella impossibilità di continuare o di rinnovare i loro attentati, restano a disposizione del governo, a cui incombe di chiedere una giusta soddisfazione allo Stato il cui rappresentante violò il Diritto delle genti. Ma allorchè non si tratta di un crimine di codesta natura, alcun funzionario non può ordinare l'arresto di un Inviato straniero (DALLOZ, N. 129. — FAVARD, *Repert.* Ministre pubblic. — LECOT DE MAGNITOT, *Dictionnaire de Droit public,* Agent diplomatique, sect. 1, § 2 et 3).

(28) Parte 1.ª, § 221, N. 4, parte 2.ª, § 283.

(29) § 73.

(30) § 48.

(31) § 251.

(32) CH. DE MARTENS, *Tableau des relations extérieures des puissances de l'Europe*, liv. VI, chap. 1, § 370.

(33) Liv. III, chap. 11, § 220.

238. In Inghilterra lo Statuto settimo della regina Anna del 1709, siccome dichiara nullo in genere qualunque ordine e processo avente per oggetto d'imprigionare il ministro di una Potenza straniera (§ **190**), si riferisce non solo all'arresto per debiti, ma pur anco a quello per delitti.

239. Egualmente negli Stati-Uniti d'America l'atto del Congresso del 1790 decretò la nullità di tutti i procedimenti che verranno intentati contro un diplomatico straniero, sanzionando altresì la punizione di coloro da cui saranno promossi (34).

240. In Italia e negli altri paesi, per quanto ne consti, non esistono disposizioni legislative che sanciscano l'immunità degli agenti diplomatici in materia penale.

241. Premessa l'esposizione della dottrina degli scrittori e de' principî adottati dalle nazioni intorno a siffatta immunità, crediamo essere cosa agevole il dimostrare che fra tutti i sistemi, il più conforme ai postulati della scienza ed allo stato della moderna civiltà, è quello che ammette in modo assoluto dover cadere sotto la giurisdizione de' tribunali locali i reati commessi dagli Inviati stranieri nel paese in cui risiedono.

Ed invero, è pe' fatti che un ministro compie in adempimento del suo *ufficio*, e non già per quelli ad esso estranei, che egli rappresenta la propria nazione. Mentre adunque de' primi non è tenuto rispondere che verso il proprio governo, deve invece per gli altri sottostare alla giurisdizione locale (§ **152**). Or bene, si può forse affermare che i reati commessi da un agente diplomatico abbiano relazione col suo mandato? Non v'ha dubbio che il Diritto delle genti garantisce a lui l'inviolabilità: ma gioverà dirlo ancora una volta, che siffatta prerogativa non è diretta se non a proteggerlo dagli oltraggi e dalle violenze; è in ciò che essa consiste, non già nel sottrarlo all'impero del Diritto comune per le offese di cui egli sia non la vittima, ma l'autore. D'altronde abbiamo già veduto che anche la inviolabilità non è assoluta, essendo invece cir-

(34) Liv. XII, N. 3.

coscritta a proteggere l'*ufficio* e non la persona degli Inviati stranieri (§ **172**).

242. Ne si potrà forse fare una obbiezione dedotta da quanto abbiamo stabilito circa la giurisdizione civile, il cui esercizio dee aver luogo per guisa che non si attenti alla libertà de' ministri stranieri; epperò non è giammai lecito di invocare contro di essi l'arresto personale per costringerli al pagamento de' loro debiti (§ **167**). Ora, se la libertà personale è pienamente protetta per gli affari civili, come non lo sarà per gli affari penali?

Ma è ben facile risolvere cotesta obbiezione, conciossiachè l'inadempimento di obbligazioni meramente civili non fa cessare la missione diplomatica, ed è necessario quindi, onde l'Inviato possa compierla con piena sicurezza, che non si possa giammai procedere contro la sua persona. Al contrario convengono tutti i pubblicisti nel ritenere che abbia un governo il diritto di rinviare in patria il rappresentante di un'estera nazione, il quale sia giunto fino al punto di commettere azioni delittuose, che abbia cioè il diritto di dichiarar terminata la sua missione. Dal momento adunque che la consumazione di un reato ha per risultato di spogliarlo del carattere di cui era fregiato, vale a dire, di ridurlo alla condizione di un semplice privato, non v'ha più ragione alcuna di sottrarre la sua persona alla giurisdizione de' tribunali locali.

243. Non vale poi il dire che provvedesi abbastanza all'interesse dello Stato colla espulsione del ministro delinquente, e che si reintegra il turbato ordine giuridico rinviandolo per essere giudicato alle autorità giudiziarie del suo paese; laonde tutto riducesi ad una questione di *luogo* e di *giurisdizione*, ossia di *competenza* (§ **215**). Giova infatti considerare essere conforme ai principî del gius penale, non solo che i reati si abbiano a punire, ma pur anco che la punizione segua nel luogo in cui furono mandati ad effetto, perocchè ivi la medesima serve più opportunamente ad esempio, ed inoltre per la ragionevole presunzione che il giudice del paese in cui il reato ha la sua sede naturale è più in grado di raccoglierne

le prove, di completare sollecitamente l'istruzione ed emettere un illuminato giudizio (35).

Ecco il perchè le legislazioni, oltre di stabilire che le leggi penali obbligano tutti quelli che si trovano nel territorio dello Stato da cui emanano, senza tener conto della loro nazionalità (36), dispongono che il giudice del luogo del commesso reato è preferito ad ogni altro giudice tanto nell'istruire, come nel giudicare (37). Ora perchè mai derogare a siffatti principî in favore degli agenti diplomatici, sottraendoli alla giurisdizione territoriale pe' reati da essi commessi, e quantunque la deroga non sia necessaria pel giusto esercizio del loro *ufficio?*

(35) Il principio della territorialità della legge penale era riconosciuto nel Diritto romano. *Alterius provinciæ reus,* dicea il giureconsulto Papiniano, *apud eos accusatur et damnatur, apud quos crimen contractum ostenditur* (L. 22, Dig. *De accusationibus*).

Citeremo uno de' più distinti *prammatici,* il quale seppe raccogliere con ispeciale evidenza gli argomenti proposti fin d'allora dalla scuola a difesa dell'accennato principio: « Primum enim maxime congruit reipublicæ scelera in eo loco publice puniri, in quo fuerint perpetrata, propter *exemplum,* ut qui nondum delinquerunt a criminibus abstineant delinquentium punitione territi.

« Est et alia ejusdem sanctionis et instituti publici ratio, quod respublica illa, in cujus territorio delictum est perpetratum, absque dubio *speciali injuria* afficitur; ut constat, cum magistratus illius maxime offenduntur, quibus convenit provinciam malis hominibus expurgare, ne ab his quieta hominum vita illius reipublicæ, quæ illis extitit delegata, passim turbetur.

« Tertia his adnectitur ratio ex eo, quod punitio scelerum admodum *necessaria reipublicæ* facilius sit, ac *commodius* de criminis auctore discutitur si ea causa in loco delicti commissi examinatur.

« Est et quarta ratio quia injuriam passi, et coacti ejus publicam vindictam in alieno territorio prosequi, præsertim apud judicem illius loci cujus incolæ sunt, et in quo domicilium habent delinquentes, *omitterent profecto publicam istam* vel privatam accusationem, quam prosecuturi sunt malis expensis in eo loco, ubi qui injuriam intulerunt, amicos et cognatos habent, atque ideo parum essent tuli, nec temere incerti de justitiæ ministerio » (COVARRUVIA, *Pract. quæst.* C. XI).

(36) Vedi art. 11, *Disposizioni preliminari* del Cod. civile italiano. Dispongono nella stessa guisa i Codici delle altre nazioni.

(37) Vedi art. 15 Cod. di proced. pen. italiano; la qual disposizione trovasi pur anco nelle altre legislazioni.

244. Nè s'invochi la finzione della *extraterritorialità*, in forza della quale rinviando gli agenti diplomatici ad esser giudicati nel proprio paese, ben lungi di stabilire una eccezione agli accennati principî, riceverebbero i medesimi piena applicazione, perocchè si dice che siccome un ministro straniero, quantunque *materialmente* sia posto in terra straniera, pure ritiensi come *naturalmente e giuridicamente* aderente al territorio della propria nazione, è quivi che si devono considerare come avvenuti i reati da lui commessi all'estero. E per verità, oltre che l'accennata finzione non è conforme alla natura delle cose, altro da questa non risultando se non che debba un agente diplomatico esser trattato per guisa che gli sia dato di liberamente adempiere alle sue funzioni (§ **149**), è evidente che anche quando dovesse la medesima costituire il fondamento delle sue prerogative, non sarebbe essa valevole a spiegare l'immunità che gli si vuol concedere, pei reati di qualsivoglia genere da lui commessi nel paese in cui *materialmente* risiede. Come infatti potrebbe la immunità essere giustificata, qualora si trattasse di reati pubblici, di reati cioè che direttamente colpiscono la persona collettiva dello Stato presso cui il ministro è accreditato, alla qual categoria appartengono gli atti contro la sua sicurezza, ed altresì quelli che tendono a distruggere le fonti della ricchezza nazionale, come sono i reati di contraffazione del sigillo, delle monete, cedole, obbligazioni dello Stato, carte di pubblico credito, equivalenti a moneta? Trattandosi di siffatti reati, è massima sostenuta nel terreno scientifico, e sancita eziandio da molte legislazioni, che soffra eccezione il principio che la legge penale è territoriale (38); se pure si possa dire una vera eccezione, altro

(38) Il Codice penale sardo del 1859 (art. 7), ed il Codice toscano (art. 5, § 1), dispongono che sarà giudicato in conformità ad essi Codici lo straniero, che avendo in estero territorio commesso un crimine contro la sicurezza dello Stato o di contraffazione del sigillo, delle monete, cedole, obbligazioni dello Stato, o carte di pubblico credito equivalenti a moneta, fosse arrestato nei regi Stati, o consegnato da altri governi. La medesima disposizione la troviamo nel Codice penale francese (art. 6),

non costituendo se non un'applicazione dello stesso principio; perocchè, come bene osserva il chiarissimo professor Bucellati, i reati pubblici, quantunque effettuati in terra straniera, aderiscono *naturalmente* al territorio contro cui sono diretti, e cadono quindi sotto la giurisdizione del territorio immediatamente offeso (39). Or bene, supponiamo che un agente diplomatico si renda colpevole di uno degli accennati reati; che egli, a mo' d'esempio, partecipi ad una congiura avente per oggetto di cangiare o distruggere la forma del governo: cosa importa che egli si consideri ognora residente nel suo paese, dal momento che anche quando il fatto a lui imputato fosse ivi *materialmente* avvenuto, non lascierebbe per questo di cadere sotto la giurisdizione de' tribunali dello Stato da lui offeso, perchè *naturalmente* aderente al suo territorio?

È razionale poi che i reati pubblici si puniscano dalla nazione contro la cui personalità sono diretti, e sebbene sieno stati consumati all'estero; in quanto che quella nel cui territorio avvenne la materiale consumazione non ha talvolta

nel Codice d'istruzione criminale de' Paesi-Bassi (art. 8), nel Codice penale austriaco (§ 38), ed in alcuni Codici della Germania (Vedi FOELIX, tom. II, N. 587 e seg.).

(39) « Lo straniero, egli dice, il quale in sua terra offenda *direttamente* il nostro Stato, naturalmente dal suo Codice non soffre alcuna repressione; dacchè sono le nostre leggi, che costituiscono *l'oggetto speciale di queste infrazioni*, e le leggi dello straniero difendono soltanto le *persone che trovansi nel loro territorio*, non una personalità giuridica che vive altrove.

« L'elemento quindi *oggettivo* del reato *pubblico* ha la sua ragione di essere unicamente in rapporto al paese offeso dal reo stesso: questo paese è la *persona* su cui cade il delitto. Or bene, da che è protetta questa persona se non dalle leggi che sorgono dal suo seno, che costituiscono la sua vita organica, fuori delle quali essa non avrebbe più una ragione di essere? E chi sarà giudice competente dell'offesa, se non colui cui è affidata la cura della repubblica? Oltre queste leggi, e questi magistrati, ogni altro elemento che mai tentasse introdursi nei rapporti fra lo Stato offeso, il delinquente e il delitto, come sarebbe razionalmente un assurdo; così in fatto si risolverebbe in prepotenza sotto la maschera forse di protezione! » (*Osservazioni intorno al progetto di codice penale del regno d'Italia,* N. 7, § 189 e seg.)

interesse a punirli, potendo anzi in alcuni casi avere un interesse opposto. Continuando nell'esempio testè addotto della congiura avente per iscopo di cangiare o distruggere la forma del governo, quale interesse avrà di punire i colpevoli una nazione il cui ordinamento politico sia identico a quello pel cui trionfo essi cooperarono? Il rinvio pertanto di un agente diplomatico ai tribunali del suo paese ond'esser giudicato per siffatto delitto, avrebbe per risultato di assicurargli l'impunità; massime se si consideri che non è infondato il timore che allorquando egli vi si abbandona, non agisca se non dietro eccitamento del proprio governo. Per la qual cosa si può dire che si faccia solo questione di *luogo* e di *giurisdizione*, ossia di *competenza*, nel sostenere che un ministro straniero debba esser giudicato dai magistrati da cui dipende?

È ben vero che lo Stato offeso potrebbe chieder soddisfazione al governo straniero, e considerarla come un *casus belli* qualora gli venga negata. Se non che, non possiamo persuaderci che una nazione per ottenere che le sia fatta giustizia debba ricorrere al tribunale degli eserciti, quando l'è dato di raggiungere il suo scopo sottoponendo il ministro delinquente alla giurisdizione de' suoi magistrati. Dovrà dunque la personalità di un individuo tenersi in maggior considerazione della personalità di uno Stato, mettendo questa a repentaglio con avventurarla alla cieca sorte delle armi? Dovrà dal maggiore o minor numero di cannoni rigati, di fucili ad ago o di mitragliatrici, dipendere la reintegrazione dell'ordine giuridico turbato da un Inviato straniero che osò attentare alla sovranità dello Stato che gli diè ospitalità? È già una cosa oltremodo desolante che gli Stati abbiano a servirsi della forza materiale per far valere i loro diritti; nè è necessario moltiplicare le cause per le quali si può ricorrere a questo rimedio estremo; dovendo anzi gli sforzi della scienza esser diretti a diminuirle, per quanto è possibile, sostituendo ai coattivi i mezzi pacifici per risolvere le controversie fra le nazioni.

È fuor di dubbio pertanto, che trattandosi di reati pub-

blici commessi da un agente diplomatico, i principî della scienza richiedono non solo che possa farsi luogo al di lui arresto *preventivo* (il che è da tutti gli scrittori ammesso e confermato dalla pratica degli Stati), ma che sia altresì lecito d'iniziare e condurre a termine il procedimento, senza esservi d'uopo di rinviare il delinquente ai tribunali del suo paese.

245. Ma non si può giungere ad una diversa conclusione nel caso in cui si trattasse di delitti semplicemente privati qualóra cioè un Inviato straniero avesse offeso i cittadini del paese ove risiede, e non la personalità dello Stato presso cui è accreditato (40). E per verità, non v'ha dubbio che i delitti privati non si possono considerare *naturalmente* aderenti al territorio dello Stato a cui appartengono i cittadini offesi, e quindi, a rigore, non avrebbe titolo tale Stato di procedere contro l'offensore (41). Se non che, siffatto principio non può giustamente invocarsi che per quei reati i quali *realmente* sieno seguiti in terra straniera, e non soltanto per *finzione*. Ove cotesta finzione fosse necessaria per assicurare agli agenti diplomatici il libero adempimento delle loro funzioni, non avremmo alcuna difficoltà a farle buon viso ed accettarne le conseguenze, a riguardarla cioè come avente un fondamento *razionale*. Ma siccome non si potrà giammai giungere a dimostrare che pel giusto esercizio dell'*ufficio* di un Inviato straniero sia d'uopo considerare i delitti da lui commessi come avvenuti nel territorio della nazione da esso rappresentata,

(40) La distinzione che qui facciamo fra reati pubblici e reati privati è pertanto diversa da quella che fanno le legislazioni fra reati di azione pubblica e reati di azione privata, secondo che l'azione penale può esser promossa dal pubblico ministero, oppure è necessaria, affinchè possa iniziarsi il procedimento, l'instanza della parte offesa o danneggiata (Vedi art. 2 Cod. di proced. pen. italiano).

(41) Alcune legislazioni ammettono che possa talvolta uno Stato esercitare il diritto di punire a riguardo di stranieri che siensi resi colpevoli in estero territorio di reati puramente privati, e specialmente allorchè codesti reati abbiano avuto luogo a danno di cittadini. Tale sistema fu adottato dal Codice penale sardo (vedi art. 8 e 9); dal Codice toscano (vedi art. 5, § 2); dal francece (vedi art. 6); dall'austriaco (vedi §§ 38, 39), e da alcuni Codici della germania (Vedi Foelix, *Loc. cit.*).

perchè nullameno ammettere tale finzione, invece di tener conto della realtà delle cose? Del resto fingasi quanto si vuole che quei delitti abbiano avuto luogo in estera contrada; ma siffatta finzione sarà valevole a far sì che possa riguardarsi come non avvenuta la perturbazione dell'ordine giuridico nel paese ove risiede l'Inviato: in altri termini, la *extraterritorialità* avrà la magica virtù di distruggere la realtà delle cose, di obbligare cioè i cittadini di questo paese a ritenere che non fu loro recata alcuna offesa, non ostante che *realmente* siasi venuto meno al rispetto che era ad essi dovuto? Se adunque è nel paese ove seguì il delitto che fu *realmente* turbato l'ordine giuridico, è giusto che nello stesso paese ne avvenga la reintegrazione, vale a dire, che i magistrati locali abbiano a statuire sulla sorte del delinquente, senza che sia necessario farne il rinvio ai giudici da cui dipende.

246. Per le esposte considerazioni non possiamo ammettere che soltanto i primi atti della procedura spettino a quei magistrati, riservato il giudizio ai tribunali della nazione di cui il ministro è rappresentante (§ **219**). D'altronde tale sistema, se potea ricevere applicazione ne' tempi passati, in cui il procedimento scritto serviva di fondamento ai giudizi penali, non potrebbe esser agevolmente attuato al presente, essendo oramai in vigore appo tutte le nazioni civili il principio della oralità di que' giudizi. Per la qual cosa, affinchè non si deroghi a siffatto principio, sarebbe necessario obbligare il querelante, i testimoni e tutti gli altri che dovranno deporre nel dibattimento, a fare de' lunghissimi viaggi, a recarsi, a mo' d'esempio, da Roma a Pekino, o a Teheran; quando per altro tale disagio si può evitare, lasciando che il procedimento sia iniziato e condotto a termine dai magistrati locali.

247. In tal modo poi egli è facile il rilevare che si provvede all'interesse dello stesso imputato; avvegnachè se in alcuni casi il rinvio ai giudici del suo paese ha per risultato di procurargli l'impunità (§ **243**), in altri invece può riuscirgli fatale, non essendo infondato il timore che tornando il delitto a grave offesa della nazione da lui rappresentata, possono quei

giudici procedere con un rigore forse maggiore di quello che userebbero a suo riguardo i giudici locali; nè tale maggior rigore potrebbe essere in alcun modo giustificato, non avendo la mala azione commessa dall'Inviato rapporto di sorta colla missione che era a lui affidata.

Nè si venga a dire che col sottomettere gli agenti diplomatici alla giurisdizione locale si dà occasione ad accusarli calunniosamente nella loro vita privata, fingendoli autori di misfatti, allo scopo di creare ad essi degli imbarazzi e uno stato di forzata dipendenza politica. Tale supposizione, risponderemo col Borsari, è una enormità, una ingiuria vergognosa gettata in faccia alla civiltà de' popoli (42).

248. Se ne' tempi barbari, allorquando regnava ovunque la confusione de' pubblici poteri, era legittimo il timore che si potesse recar oltraggio alla inviolabilità degli agenti diplomatici, assoggettandoli a quella giurisdizione, tale timore cessò, come si disse nella sezione precedente, ora che le relazioni internazionali sono poggiate sul principio dell'umana fratellanza; e che inoltre è in tutti gli Stati civili consacrata la indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo (§ **173**). Non è conforme certamente a siffatti principî il credere che il carattere di ministro straniero sia valevole a render sospetti i magistrati locali; dovendosi anzi ritenere, giusta il già detto, che tali magistrati saranno più imparziali de' proprî giudici. D'altronde è oggidì quasi ovunque affidato alla coscienza popolare il giudizio sui fatti che servono di fondamento alle condanne penali; oltre di esercitare il suo impero il tribunale della pubblica opinione, in forza della pubblicità de' dibattimenti e della libertà della stampa. Possiamo pertanto dire che sieno le nazioni e non i governi che per ultimo risultato vengono ad amministrare la giustizia. È ben vero che essendo le medesime autonome od indipendenti, non può una esercitare giurisdizione sui [rappresentanti delle altre: ma abbiamo già più volte accennato che la rappresentanza

(42) *Loc. cit.*

degli agenti diplomatici non è generale ed illimitata; essa è invece circoscritta agli affari relativi alla loro missione, dovendosi per gli altri considerare come semplici privati. Egli è perciò che la loro condizione giuridica, allorchè siensi resi delinquenti, non può esser diversa da quella di un semplice straniero, e devono quindi i reati da essi commessi cadere sotto l'impero della legge e della giurisdizione territoriale. È ben giusto che avendo un Inviato straniero violato l'ospitalità accordatagli, offeso la coscienza pubblica, l'ordine giuridico del paese, ne subisca le conseguenze. E sarebbe anzi assurdo che mentre egli gode della protezione speciale delle leggi dello Stato presso cui risiede, punite essendo più severamente le offese contro di lui di quelle contro i privati, gli sia poi data facoltà d'impunemente violare le stesse leggi. Non possono adunque gli agenti diplomatici essere sottratti ai giudici locali, e per tal guisa il risarcimento del danno pubblico e privato proveniente dai reati da essi commessi segue nel luogo ove ne avvenne la materiale consumazione, ove cioè fu dato il malo esempio.

249. E per tale ragione non possiamo ammettere che soltanto l'istruzione, i dibattimenti e la sentenza spettino alla giurisdizione locale, lasciandosi poi l'esecuzione di questa al governo del ministro chiarito reo (§ 220). Onde alla sovranità territoriale sia reso tutto il dovuto omaggio, è d'uopo che al giudizio tenga dietro l'esecuzione del proferito giudicato, perocchè a nulla vale che la pena sia inflitta nel paese ove fu turbato l'ordine giuridico, se ivi altresì non sia di fatto scontata. Certamente è ben grave la responsabilità cui un governo va incontro dando esecuzione alla sentenza pronunciata contro l'Inviato di una Potenza straniera, qualora non fosse la medesima fondata su prove chiare e precise; conciossiachè potrebbe codesta Potenza, per vendicare il patito oltraggio, considerarlo come un *casus belli*. Non è quindi a temere che condanne ingiuste od oltremodo severe ricevano la loro esecuzione; in quanto che se l'amministrazione della giustizia è affidata a giudici indipendenti dal potere esecutivo, è però all'investito di siffatto

potere che quasi tutte le Costituzioni garantiscono il diritto di grazia; della qual prerogativa non v'ha alcun dubbio che si debba far uso, qualora riconosca la sentenza priva di fondamento, o inspirata da un eccessivo rigore.

250. I nostri voti pertanto a null'altro mirano se non a vedere accettato il principio proclamato dalla scienza del giure internazionale, che non avendo i reati degli agenti diplomatici alcun rapporto col loro carattere rappresentativo, non possono essere sottratti alla giurisdizione territoriale.

Nè vogliamo per tal modo stabilire che sia dato di procedere contro un Inviato straniero, come si procederebbe contro un semplice privato. Siccome il carattere pubblico ond'egli è fregiato non si sviluppa che dopo di essere stato riconosciuto dal governo presso cui è accreditato (§ 95), ne segue che non possa tale carattere considerarsi come cessato che col consenso dello stesso governo. Per la qual cosa, qualora avvenga che un agente diplomatico siasi reso delinquente, dovrebbero le autorità a cui spetta di procedere rivolgersi al ministro di grazia e giustizia, affine di poter questi prendere gli opportuni concerti col ministro degli affari esteri, al quale incombe di vedere, ponderata bene ogni cosa, se debbasi o no considerare come terminata la missione del ministro straniero, sicchè debba esercitare impero a suo riguardo il Diritto comune.

Tale massima fu implicitamente sancita da alcune legislazioni (§§ 233, 235); e tanto più potrebbe essere adottata dai tribunali italiani, non trovandosi questi vincolati da alcuna disposizione legislativa, per cui altro cómpito non possono avere, come già si disse per gli affari civili (§ 198), che di prendere l'iniziativa per tradurre in atto i postulati della scienza.

251. Siccome poi gli Inviati de' governi stranieri presso Sua Santità furono pareggiati agli agenti diplomatici (§ 55), dovranno i nostri magistrati dichiararsi competenti a giudicarli pe' reati che potrebbero per avventura aver commesso in Italia.

Ma finchè la scienza non abbia ottenuto un completo trionfo finchè cioè sarà ammessa a favore degli Inviati stranieri la finzione della *extraterritorialità* e la conseguente immunità,

è evidente, per lo stabilito pareggiamento, che qualora il rappresentante di una Potenza straniera presso il Sommo Pontefice commettesse qualche reato, dovrebbe esser rinviato ai tribunali del suo paese, salvi i provvedimenti di cui abbiamo veduto che si può far uso verso i veri agenti diplomatici (§ **213**). Il governo italiano pertanto avrebbe il diritto, ne' casi gravi, di rimettergli il passaporto, colla intimazione di abbandonare il territorio del regno a breve termine. In caso di necessità poi, e specialmente se abbia egli partecipato ad atti di ostilità o di alto tradimento, si potrebbero condurre le cose fino al punto di trattarlo come cospiratore e come nemico, e quindi, se il pericolo sia urgente, si avrebbe il diritto di ordinarne l'arresto e tenerlo prigione fino a che il governo da lui rappresentato non abbia accordato una riparazione completa. La nazione italiana fu larga della sua protezione a riguardo degli Inviati stranieri presso la Santa Sede; è giusto quindi che in ricambio di tale protezione non debbano essi mettere a repentaglio la nostra sicurezza, venendo meno al rispetto dovuto al nostro ordinamento politico ed alle istituzioni che ci reggono.

252. Qualora finalmente sia l'Inviato del Sommo Pontefice presso un governo straniero che siasi reso colpevole di qualche reato nel paese ove risiede, siccome non può da lui essere invocata la finzione della *extraterritorialità* (§ **203**), è giuocoforza che venga giudicato dai tribunali locali, affinchè non taccia a suo riguardo l'esercizio di ogni giurisdizione.

SEZIONE TERZA

Immunità locale

SOMMARIO.

253. Immunità inerente alle case abitate dagli Inviati stranieri.
254. Suo fondamento.
255-260. Tale immunità è generalmente riconosciuta. — Fatti che ciò comprovano per la Francia, l'Inghilterra, l'Olanda e la Russia.
261. L'immunità locale non deve ammettersi per guisa che nella dimora di un agente diplomatico godano sicuro asilo i malfattori.
262-264. Abusi di molti ministri stranieri che si arrogarono tale assurda prerogativa.
265. Leggi vigenti pel diritto d'asilo in Francia, in Isvezia e in Olanda.
266. Quali provvedimenti debbano adottarsi nel caso in cui debitamente richiesto un agente diplomatico dall'autorità legittima, venga da lui rifiutata la consegna di individui che si ricoverarono nella sua abitazione per sottrarsi alle ricerche della giustizia.
267-269. Opinioni degli scrittori.
270. La più conforme ai principî sinora sviluppati è quella che ammette essere cosa lecita il rivendicare colla forza i diritti della giurisdizione locale oltraggiati da un ministro straniero, dando ospitalità a de' malfattori, qualora la presenza di questi sia constatata in modo irrefragabile, ed in pari tempo l'indugio riesca fatale.
271. Sempre che le circostanze il permettano, le autorità locali prima di agire devono rivolgersi al loro governo.
272. Immunità delle vetture di un ministro straniero.
273. **L'assurda prerogativa di rendere impuniti i malfattori, tanto meno potrà essere esercitata dagli Inviati delle Potenze straniere presso il sommo Pontefice e dai rappresentanti di questo presso di quelle.**

253. Siccome la finzione della *extraterritorialità* venne estesa alle case abitate dagli Inviati stranieri (§ **147**), si giunse alla conclusione che oltre di essere le medesime esenti dalla giurisdizione civile, nel modo di già accennato (§ **176**), goder devono della immunità o franchigia nel senso che non possa

penetrarvi alcun ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica per esercitarvi atti del proprio ministero.

254. È indubitabile che la immunità locale debba esser riconosciuta dai governi appo cui gli agenti diplomatici sono accreditati; ma è fuor di dubbio altresì che non sia d'uopo darle per fondamento quella finzione, potendo tale immunità essere altramente spiegata.

Ed in vero, ne fu dato di mettere in sodo che la inviolabilità si estende a tutti gli atti inerenti alle funzioni de' ministri stranieri, affinchè sieno essi in grado di compierle con piena sicurezza. Appunto perciò la violazione del segreto della corrispondenza officiale coi loro governi, delle carte e di tutto quanto si riferisce alla loro missione, costituisce un attentato contro il Diritto delle genti (§ 133). Or bene, se fosse lecito varcare la soglia dell'abitazione di un Inviato straniero, per farvi delle perquisizioni, chi non vede come potrebbe egli esser turbato nell'esercizio delle sue funzioni, e venir meno l'accennata inviolabilità, con darsi perfino occasione all'involamento delle carte della legazione, compromettendo seriamente gli interessi dello Stato a cui appartengono?

È adunque, come condizione necessaria per render sicuro l'*ufficio* degli agenti diplomatici, che le case da essi abitate sono inaccessibili agli ufficiali della pubblica autorità od agenti della forza pubblica, e non già perchè siffatte case debbano considerarsi come giuridicamente aderenti ai territori delle nazioni di cui i ministri sono i rappresentanti. Spiegata in tal modo la immunità locale, si vengono a precisare i suoi giusti confini; mentre dandole per fondamento la *extraterritorialità*, sarebbe d'uopo accordarle una estensione, la quale tuttavia non è indispensabile per lo scopo al cui conseguimento essa è diretta; come meglio ne sarà dato di vedere fra poco allorchè parleremo del diritto di asilo.

255. La immunità locale è generalmente riconosciuta, come ben rilevasi dai seguenti fatti riportati dagli scrittori.

Nel 1675 gli ufficiali della siniscalchia di Lione, scortati da quaranta sergenti, penetrarono nel palazzo del nunzio pontificio, per riprendervi, dietro ordine del Parlamento, il registro ed il sigillo della sua legazione che egli avea asportato, non ostante l'obbligo che gl'incombeva di lasciarli a Parigi. Avendo l'Inviato di Sua Santità sporto lagnanza per tale arbitrario procedimento, con osservare che a Roma un sergente non oserebbe avvicinarsi alla casa dell'ambasciatore di Francia, il governo francese gliene fece fare delle scuse, e gli ufficiali che erano addivenuti alla perquisizione ebbero ordine di recarsi a Parigi per rendervi conto della loro condotta (1).

256. Nel 1649 un ufficiale dell'elezione di Parigi, accompagnato da guardie e da commessi dell'appaltatore generale de' tabacchi, si permise di penetrare nella loggia del guardaportone dell'ambasciatore d'Olanda, sospetto di vendita di tabacco raspato; ma gli toccò d'essere respinto con molto strepito. Ebbe poi luogo, dietro querela dell'Inviato, l'interdizione dell'ufficiale e il suo imprigionamento per ordine del governo; oltre a ciò vennero licenziati i commessi, e l'appaltatore generale fu costretto a chiedere scusa (2).

257. Nel 1789 il ministro degli affari esteri avendo scritto al presidente dell'Assemblea costituente di Francia, a nome de' rappresentanti stranieri, per chiedere la spiegazione di una risposta della stessa Assemblea alla municipalità di Parigi, circa le *perquisizioni da farsi nelle case* che allora si chiamavano *privilegiate*, l'Assemblea decretò che la domanda degli agenti diplomatici si dovesse rinviare al potere esecutivo, e fece altresì osservare che, in alcun caso, non era stato di lei intendimento attentare co' suoi decreti ad alcuna delle loro immunità (3).

258. Le stesse massime furono religiosamente osservate in Inghilterra. Nel 1628 un sottotenente con alcuni soldati volle

(1) Merlin, *Op. cit.*, Ministre pubblic, sect. V, § 5, N. III.
(2) Viquefort, *Op. cit.*, lib. I, sect. 10.
(3) Merlin, *Loc. cit.* — Dalloz, Agent diplomatique, sect. I, art. 4, § 5, N. 148.

entrare nella casa del conte di Egmont, ambasciatore di Spagna a Londra, per farvi una perquisizione, e furono da essi maltrattati il di lui figlio ed i suoi domestici. Siccome egli era assente, il marchese di Burgomagne, Inviato straordinario di Spagna, ne sporse querela al governo britannico, il quale si affrettò a dargli piena soddisfazione, facendo tuttavia, dietro sua preghiera, grazia agli autori della violenza. Ma il conte d'Egmont al suo arrivo pretese una particolare riparazione, e domandò la punizione de' colpevoli. Il segretario di Stato gli scrisse che « quantunque sarebbe stato più regolare che la riparazione venisse direttamente accordata a chi avea ricevuta l'offesa, tuttavia nulla erasi tralasciato in quella stata accordata *per dimostrare che il re d'Inghilterra avesse tutta la cura che dovea avere per la conservazione de' privilegi de' ministri stranieri, e per gastigare severamente coloro che li violavano*......; che del resto, le leggi del regno non permettevano il rinnovamento di procedure penali contro delinquenti cui fosse stato già perdonato; e che era soltanto cotesta impossibilità che impediva al re di dare a Sua Eccellenza tutta la soddisfazione e riparazione che essa desiderava. » Una copia di questa lettera venne dal conte di Egmont indirizzata agli altri membri del Corpo diplomatico che si trovavano a Londra, *come un monumento*, egli diceva, *della conservazione delle immunità e delle prerogative nelle quali essi aveano un eguale interesse* (4).

259. Anche l'Olanda, come ne attestano il Viquefort (5) ed il Bynkersoek (6), seguì costantamente i medesimi principî.

260. Il Vattel poi ne fornisce uno splendido esempio dell'osservanza che ottengono in Russia. Trenta soldati comandati da un ufficiale, il 3 aprile 1752, entrarono nell'abitazione del ministro di Svezia, e vi arrestarono due de' suoi domestici che condussero in prigione, sotto pretesto di aver questi venduto clandestinamente delle bevande che l'appaltatore imperiale

(4) MERLIN, *Loc. cit.*
(5) Lib. 2, sect. 28.
(6) Cap. XXI.

soltanto avea il privilegio di spacciare. Sdegnata la Corte per tale azione, fe' tosto arrestare gli autori della violenza, ordinandosi altresì dall'imperatrice che fosse data piena soddisfazione al ministro offeso. In seguito la stessa sovrana fece rimettere a lui, ed agli altri ministri delle Potenze straniere, una dichiarazione nella quale attestava il suo sdegno e dispiacere per quanto era accaduto; e rendeva noti gli ordini da lei dati al Senato, d'istruire il processo all'ufficiale preposto ad impedire la vendita clandestina de' liquori, il quale era il principale colpevole. Dopo di avere il Vattel riportato cotesto fatto, egli termina con dire, che « la casa di un ambasciatore « dev'essere al coperto da ogni insulto, e posta sotto la prote- « zione particolare delle leggi e del Diritto delle genti. Insul- « tarla, egli è rendersi colpevole verso la nazione da lui rap- « presentata e verso tutte le altre nazioni (7).

261. Ma ammetteremo l'immunità locale per guisa che nella casa di un Inviato straniero godano sicuro asilo i malfattori? Dovrebbesi al certo giungere a tale conclusione, qualora la franchigia di cui trattasi si dovesse riguardare come avente origine dalla *extraterritorialità.* Stabilito infatti che l'abitazione di un agente diplomatico debba considerarsi come una continuazione del territorio dello Stato da lui rappresentato, i delinquenti ivi ricoveratisi si dovrebbero ritenere come se avessero passato la frontiera e posto *effettivamente* piede su suolo straniero: a mo' d'esempio, avvenendo che un prevenuto od un condannato sia riuscito a Roma di rifugiarsi presso il ministro d'Austria o quello degli Stati-Uniti, sarebbe lo stesso come se egli si trovasse a Vienna od a Washington. Per la qual cosa non sarebbe giammai lecito all'autorità giudiziaria, senza commettere una manifesta violazione di territorio, ordinare agli agenti della forza pubblica di penetrarvi per eseguire l'arresto del fuggiasco.

Siffatta conclusione è per sè stessa sufficiente a dimostrare la fallacia del concetto della *extraterritorialità.* Non

(7) Lib. 4, cap. IX, § 117.

vi sarebbe più sovranità se nel seno di ogni Stato si trovasse un raggio di territorio indipendente che possa servire di focolare alle congiure, di rifugio ai facinorosi. Non v'ha mezzo più efficace per prevenire i delitti, scrivea il nostro Beccaria, quanto la persuasione di non trovare un palmo di terra in cui ad essi si perdoni (8). L'indipendenza degli agenti diplomatici assorbirebbe completamente l'indipendenza de' governi, qualora venisse partecipata a chi dopo aver turbato l'ordine giuridico si mise sotto la loro protezione.

Sono così evidenti siffatte ragioni che gli stessi scrittori i quali estendono la *extraterritorialità* alle case de' ministri stranieri, si vedono costretti a limitarne gli effetti, con dire che la immunità locale da essa derivante non deve ammettersi che in favore dell'Inviato, ed anco delle persone del suo seguito; ma che giammai gli sia lecito di prevalersene per arrestare il corso ordinario della giustizia, facendo della sua abitazione un covo di malfattori (9).

È pertanto, in via di eccezione alla *extraterritorialità*, che si ammette non potere il diritto d'asilo, cotesto barbaro avanzo del medio evo che è un vero insulto alla civiltà moderna, considerarsi come inerente alla dimora de' ministri stranieri. Al contrario, se noi veniamo a tale conclusione, non è se non per rendere omaggio ai principî che ponemmo a fondamento delle prerogative degli agenti diplomatici. È forse d'uopo, affinchè un Inviato possa adempiere al suo *ufficio*, che a lui competa il diritto di ricoverare presso di sè i malfattori, sottraendoli alle ricerche della giustizia?

262. Tuttavia molti ministri stranieri vollero di quando in quando arrogarsi tale assurda prerogativa, giungendo alcuni

(8) *De' delitti e delle pene,* § 21.

(9) GROTIUS, lib. 2, cap. XXI, § 4. — BYNKERSOEK, cap. XXI. — VIQUEFORT, lib. I, sect. 28. — MERLIN, *Loc. cit.* — DALLOZ, *Loc. cit.*, N. 149. — THOMASIUS, *De jure asili legatorum,* N. XVI. — HEFFTER, § 212. — G. F. DE MARTENS, § 220. — CH. DE MARTENS, § 29. — KLÜBER, § 208. — FOELIX, § 576. — BHILLIMORE, 11, 204. — FELICE, *Leçons du Droit des gens,* § 31. — HELIE, *Op. cit.*, § 127. — BLUNSCHLI, art. 151, 200.

di essi sino al punto di volerla esercitare su tutta l'estensione del rione o quartiere in cui era posta la casa della legazione. Tale abuso fu considerevole specialmente a Roma, e non ostante che i pontefici, nella loro qualità di sovrani temporali, sienvisi a tutto potere opposti. Ma gli ambasciatori stranieri, in modo particolare i francesi, si fecero lecito costantemente di contrariare i loro tentativi, spingendo l'audacia sino a prender le armi per mantenere quel che essi chiamavano *la franchigia de' loro quartieri.* Senza star qui a richiamare tutte le questioni a cui siffatta pretesa die' occasione, ne basti il ricordare, come una singolarità assai rimarchevole, e tale la chiama lo stesso Merlin, tuttochè scrittore francese, che il Parlamento di Parigi osava, nel 1688, dichiarare abusiva e nulla una Bolla pontificia che avea abolito l'accennata franchigia (10).

263. L'antico governo portoghese ne tollerò l'esercizio per lungo tempo, ma nel 1681 il re Pietro riuscì ad abolirla (11).

264. La stessa franchigia era prevalsa anche a Madrid; ma nel 1684 ebbe il governo spagnuolo a dichiarare agli Inviati stranieri che d'allora in poi il privilegio non si estenderebbe al di là dell'ingresso delle loro case. Nè essi vi si opposero; se non che quello degli Stati generali, nel rispondere a quella dichiarazione, non tralasciava di dire che sarebbesi fatto ancor meglio di togliere in Ispagna il diritto d'asilo alle chiese (12).

A Madrid adunque si lasciò sussistere il diritto di asilo che pretendeano i ministri stranieri per le loro abitazioni. Tutti coloro pertanto che commettevano un omicidio od erano inseguiti dai loro creditori per debiti, ove fossero riusciti a ricoverarsi presso l'Inviato di una estera nazione, godevano della esenzione da ogni ricerca dalla giustizia, durante tutto il tempo che era ad essi dato di rimanervi. Devesi però notare che il diritto d'asilo non fu tollerato dal governo spagnuolo

(10) Merlin, *Loc. cit.*
(11) *Ibidem.*
(12) Bynkersoek, cap. XXI, § 5.

che pe' delitti comuni, e giammai per quelli di Stato, come ben lo dimostra il fatto del famoso duca di Ripperda avvenuto nel 1726. Erasi questo primo ministro del re di Spagna, dopo che fu destituito dal suo ufficio, rifugiato presso l'ambasciatore d'Inghilterra, onde sottrarsi alle ricerche della giustizia che lo accusava di un crimine di lesa maestà. Il Consiglio di Castiglia, nanti cui fu portato l'affare, decise che si potesse togliere il fuggiasco anche colla forza; e giova qui accennare le ragioni che servirono di fondamento alla decisione. Facea osservare quel Consiglio che qualora fosse altrimenti, « ciò che « fu stabilito per mantenere una più stretta corrispondenza fra « i sovrani, ridonderebbe al contrario in rovina e distruzione « della loro autorità; che estendere i privilegi accordati alle « case degli ambasciatori in favore de' delitti semplicemente co- « muni, a quelli di lesa maestà, ei sarebbe introdurre ciò che « v'ha al mondo di più funesto alle Potenze della terra, le quali « si vedrebbero costrette, ove prevalesse cotesta massima, non « solo a soffrire, ma pur anco a veder sostenere nella loro Corte « tutti coloro che macchinano la loro perdita. » In seguito alla decisione del Consiglio di Castiglia, l'asilo non fu rispettato, ed il duca di Ripperda venne tolto colla forza dalla casa del ministro britannico (13).

Nove anni dopo sorse a Madrid un'altra difficoltà. I domestici di don Pedro Cabrail di Belmonte, ministro del Portogallo, tolsero dalle mani di molti ufficiali di giustizia un prevenuto che da questi si traduceva in prigione, e lo misero in salvo nella casa della legazione, ove restò più di trenta ore, e dalla quale non lo tolsero che per menarlo, con molte precauzioni, in luogo sicuro. Due giorni dopo, il re di Spagna ordinò l'arresto di quei domestici, ovunque fosse dato di trovarli; ordine che fu immantinenti eseguito, e l'arresto ebbe luogo nella casa istessa dell'ambasciatore.

Cotesti fatti fecero sorgere molte contestazioni, ed il governo di Portogallo portò le cose fino ad usare delle rappre-

(13) MERLIN, *Loc. cit.* — VATTEL, lib. IV, cap. IX, § 118.

saglie nella casa dell'Inviato di Spagna, avendovi fatto arrestare tutti i domestici da un distaccamento di soldati, e tradurli in carcere. Ne seguì una rottura fra i due governi, i quali misero le loro truppe in campagna. Fortunatamente non si venne alle ostilità, e le insorte controversie furono appianate mercè un trattato conchiuso a Parigi, dietro mediazione della Francia e dell'Inghilterra. Che altro mai prova tutto ciò, osserva il Merlin, se non che il diritto d'asilo a riguardo delle case degli ambasciatori è una sorgente perpetua di dissensioni e querele? Il bene delle nazioni imperiosamente esige che venga abolito totalmente, e tanto più sembra ciò ragionevole, in quanto vi sono molti Stati appo i quali è affatto sconosciuto.

265. Fa in seguito notare lo stesso scrittore, che in Francia esiste una legge antica, ed è l'Ordinanza di Francesco I del 1539, la quale, senza distinzione, diede il bando a tutti gli asili. In Isvezia poi nel secolo XVII fu dal governo pubblicato un editto con cui esso dichiarò che non avrebbe più permesso agli ambasciatori stranieri di godere del diritto di asilo; come non voleva che fosse più accordato ai suoi ne' paesi presso cui erano accreditati. Anche in Olanda le case de' ministri stranieri non sono più privilegiate, e conchiude il Merlin con dire, che non v'ha altro mezzo per troncare tutte le contestazioni, se non che quello di riconoscere positivamente che questo preteso diritto di asilo non è che un abuso, un attentato contro la sovranità politica dello Stato, e che alcuna considerazione non deve farlo tollerare (14). Siffatto principio, che lo vediamo propugnato da pressochè tutti gli altri scrittori (15), prevalse quasi generalmente in Europa; potendo poi considerarsi come abolita dappertutto la franchigia de' quartieri (16).

266. L'immunità locale adunque non può ammettersi nel senso che sia lecito ad un agente diplomatico di sottrarre alle

(14) MERLIN, *Loc. cit.*
(15) Vedi la nota 9.
(16) CH. DE MARTENS, § 29.

ricerche della giustizia gli individui appo lui ricoveratisi. Che dovrà dunque farsi allorquando debitamente richiesto dall'autorità legittima, ne venga da lui rifiutata la consegna? La civiltà de' tempi in cui viviamo rende quasi inutile siffatta ricerca; tuttavia, siccome nulla v'ha d'impossibile quaggiù, è d'uopo stabilire le norme che devono in proposito ricevere applicazione.

Che si abbia il diritto di far circondare da guardie la casa del ministro, e prendere al di fuori tutti gli altri provvedimenti necessari per impedire la fuga dell'imputato, non v'ha chi ne dubiti. Ma potrebbe esser lecito di toglierselo a mano armata, qualora l'agente diplomatico non acconsentisse alla sua estradizione?

267. Secondo alcuni le autorità del paese altro espediente non potrebbero adottare se non che quello di sollecitarla per mezzo del ministro degli affari esteri, ed in caso di rifiuto dell'Inviato straniero di chiederla dal suo sovrano. E certamente dovrebbe esser così, qualora il fondamento della immunità locale fosse la finzione della *extraterritorialità*. Ammesso infatti che l'abitazione di un agente diplomatico sia una continuazione del territorio dello Stato da cui ebbe le credenziali, ne segue che all'arresto di un individuo ivi ricoveratosi sarà d'uopo procedere colle norme stabilite dai trattati di estradizione, a riguardo di coloro che pongono *effettivamente* piede in suolo straniero. Per la qual cosa non potrebbe nemmeno la estradizione essere acconsentita dal ministro, ma avrebbe egli d'uopo di riceverne l'autorizzazione dal proprio sovrano, in seguito ad essere stata richiesta diplomaticamente da governo a governo.

268. Altri invece ritengono che la dimanda di estradizione si possa fare direttamente dai pubblici ufficiali incaricati dell'arresto dell'imputato, i quali, sul rifiuto dell'Inviato, sarebbero autorizzati a procedere alla visita della casa della legazione e ad impadronirsi del prevenuto; avendo tuttavia cura di evitare tutto ciò che potrebbe ferire i diritti e i riguardi dovuti alla persona del ministro ed a quelle del suo seguito.

269. V'ha un'altra schiera di pubblicisti, i quali ammettono che qualora la presenza del colpevole nella casa di un ministro venga constatata in modo irrefragabile, ed in pari tempo l'indugio riesca fatale, sia cosa lecita rivendicare colla forza i diritti della giurisdizione locale da lui oltraggiati, dando ospitalità a de' malfattori. Ma ove non s'abbia che un sospetto, anche grave contro un agente diplomatico di aver abusato dell'immunità locale, si potranno a lui chiedere delle spiegazioni, si potrà sporgerne querela al suo governo, ma non sarà lecito forzare la sua porta. Parimenti se la presenza del colpevole non possa mettersi in dubbio, ma non vi sia pericolo eminente d'evasione, si potrà far circondar la casa della legazione, ingiungere al ministro di ritirarsi, condurlo anche alla frontiera, ma si dovrà rispettare il suo domicilio (17).

270. In quanto a noi non abbiamo alcuna difficoltà di accettare siffatta opinione, perocchè la ravvisiamo conforme ai principî finora sviluppati circa le prerogative degli agenti diplomatici. È ben vero che la protezione ad essi garantita dal Diritto delle genti è estesa ai dispacci, alle carte ed a tutto quanto si riferisce alla loro missione. Ma da ciò che altro mai consegue se non che la esecuzione del mandato di cattura debba aver luogo per guisa da conciliare la sovranità dello Stato appo cui il ministro è accreditato, con quella della nazione da lui rappresentata? Pertanto, affinchè si raggiunga tale scopo, è indispensabile che l'Inviato straniero ne sia avvertito prima che gli ufficiali di giustizia penetrino nella sua abitazione. Procedendo le cose in tal modo, sarà a lui dato di chiudere le sue carte e di prendere tutte le altre misure che crederà convenienti, acciò la visita del suo domicilio possa farsi dappertutto ove il malfattore può trovarsi nascosto, senza che i suoi archivi, la sua persona o quelle del suo seguito, abbiano a correre il benchè menomo rischio.

Ma se dopo questo avviso egli persistesse nel non aderire

(17) CH. DE MARTENS, *Ibidem*. — VATTEL, *Loc. cit.* — KLÜBER, § 208. — HEFFTER, § 212. — G. F. DE MARTENS, § 220, nota del VERGÉ.

all'estradizione, siccome seguendo tale linea di condotta sarebbesi egli medesimo posto in condizione di non poter più restare nel paese, il miglior partito da adottarsi sarebbe quello di dargli il passaporto e inviarlo in patria con tutti i riguardi dovuti al suo carattere pubblico, affinchè colla sua partenza la casa della legazione non goda più di alcuna immunità, e vi si possa quindi liberamente eseguire il mandato di cattura, dopo esserne stati ritirati tutti gli oggetti che possono interessare la missione.

E se tutto ciò non possa farsi, chi vorrà mettere in dubbio che la sovranità dello Stato oltraggiato dall'agente diplomatico non debba aver la prevalenza sui riguardi a lui dovuti? È egli stesso in tal caso il ministro straniero che mette le autorità locali nella dura necessità di adoperare la forza, ed egli solo è risponsabile verso il proprio governo delle conseguenze che possono derivare dal venir meno la immunità locale. Dobbiamo ripeterlo anche per la presente questione, che la inviolabilità importa protezione contro le violenze onde può esser vittima il rappresentante di una estera nazione, e non contro le offese delle quali egli si rende colpevole. Ora, è certamente una vera e gravissima offesa quella che da lui si commette, volendo porre sotto la sua protezione persone inseguite dalla giustizia del paese.

271. Del resto appena occorre accennare che le autorità locali dovranno, sempre che le circostanze il permettano, rivolgersi al loro governo, al quale spetta di decidere sino a qual punto debba esser rispettata la immunità locale.

272. Quanto si disse a riguardo della casa della legazione, si applica alle vetture di un ministro straniero. Laonde non potrà egli servirsene, o permettere che altri se ne serva, per sottrarre alla giurisdizione del paese individui accusati di qualche delitto, o per introdurre fraudolentemente oggetti proibiti dalle leggi, ossia di contrabbando (18).

(18) Il marchese di Fontenay, ambasciatore di Francia a Roma, avea dato ricetto agli esiliati ed ai ribelli di Napoli, volendo poi farli evadere nelle sue carrozze.

273. Non essendo il diritto di asilo inerente alle case abitate dagli agenti diplomatici, tanto meno potrebbero arrogarsi tale assurda prerogativa gli Inviati delle Potenze straniere presso il Sommo Pontefice a Roma, ed i rappresentanti di questo presso di quelle ne' paesi in cui risiedono (19).

Ma furono queste fermate nell'uscire da Roma dalle guardie del Papa, ed i Napolitani tradotti in carcere. Essendosi di ciò lagnato quell'ambasciatore, il Pontefice gli rispose « che egli avea ordinato l'arresto di « individui che il ministro avea fatto evadere dal carcere; che giacchè « questi si prendeva la libertà di proteggere degli scellerati, e tutto ciò « che vi era di criminoso negli Stati della Chiesa, dovea almeno esser « premesso a lui, che n'era il sovrano, di farli prendere di nuovo, ovun« que s'incontrassero; *non dovendo il diritto ed il privilegio degli am« basciatori estendersi così lungi* » (VIQUEFORT, lib. I, sect. 28. — VATTEL, *Loc. cit.*).

(19) La legge del 13 maggio 1871 stabilì che nessun ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica può, per esercitare atti del proprio ufficio, introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del Sommo Pontefice, o nei quali si trovi radunato un Conclave o un Concilio ecumenico, se non autorizzato dal Sommo Pontefice, dal Conclave o dal Concilio (art. 7).

Sembra a prima giunta che con siffatta disposizione siasi voluto far rivivere a Roma il diritto di asilo, perocchè avvenendo che de' malfattori siensi ricoverati in quei locali, non possono esserne tolti se non previa autorizzazione del Papa, del Conclave o del Concilio ecumenico, la quale autorizzazione dipende affatto dal loro arbitrio.

Se non che dalla discussione che ebbe luogo nella Camera de' deputati risulta evidentemente, che non fu intenzione del legislatore italiano di riconoscere la mostruosità del diritto d'asilo che è contrario a tutti i principî della moderna civiltà. Infatti il progetto della Commissione portava che fosse lecito ad un ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica d'introdursi negli enunciati locali, non solo dietro autorizzazione del Papa, del Conclave o del Concilio ecumenico, ma pur anco *dietro un decreto della suprema magistratura giudiziaria sedente in Roma* (art. 7 di quel progetto).

Apertasi la discussione su quest'articolo, il Ministero dichiarava di accettarlo, però, tranne le ultime parole concernenti « il decreto della suprema magistratura giudiziaria sedente in Roma. » Ed il presidente del Consiglio de' ministri, nella seduta 11 febbraio 1871, formalmente dichiarava che colla proposta soppressione dell'ultima parte dell'articolo, non intendevasi far rivivere, come da alcuni si temeva, il diritto di asilo.

« Qui non si sancisce il diritto di asilo, diceva l'onorevole ministro Lanza, « anzi si stabilisce espressamente che i rei e gli imputati di reati deb« bano esser consegnati; solo non si vuol prevedere un rifiuto da parte

« del Pontefice, perchè, ciò facendo, si recherebbe al carattere, alla « coscienza stessa del Capo supremo della Chiesa un'offesa, la quale non « potrebbe a meno di apportare scosse perturbatrici e di produrre una « sfavorevole impressione nell'Europa, ed in ispecie su coloro i quali « hanno una viva fede nell'istituzione del Papato; inoltre sarebbe mala- « gevole evitare dei fatti, i quali potrebbero far sorgere l'opinione che il « governo italiano non rispettasse il domicilio del Papa e non assicurasse « la di lui persona contro qualunque molestia, o che in qualche guisa si « cercasse di rendere meno libere le deliberazioni emesse nei Conclavi « e nei Concili ecumenici, non estendendo l'immunità ai locali in cui si « tenessero quelle grandi assemblee ecclesiastiche.

« Ripeto dunque che l'immunità giurisdizionale che si tratta ora di « ristabilire, non ripristina punto, non ha nulla che fare col diritto di asilo. « Essa non tende a procurare l'impunità per infrazioni alle leggi dello « Stato, ma mira unicamente a tutelare il decoro, l'indipendenza e la di- « gnità del Pontefice.

« E quando, per un'ipotesi, che io non posso ammettere, succedessero « dei casi straordinari, se si rifiutasse la consegna di rei, od imputati che « si fossero rifugiati in quei palazzi, allora la legge sarebbe violata, ed « allora il Governo ed il Parlamento potrebbero avvisare al modo di farla « rispettare; sì, la farebbe rispettare, e che lo possa, apparisce dal te- « stuale tenore di quest'articolo stesso.

« Questo stabilisce che, ove nei luoghi immuni qualcuno commetta un « reato, o vi si introduca dopo averlo commesso, non possa esservi ricer- « cato nè estratto se non colla permissione del Sommo Pontefice. Dunque « ciò suppone nello Stato il diritto di punire il reo, e nella Santa Sede « l'obbligo morale di consegnarlo » (*Atti del Parlamento,* 1871, pag. 571).

Nello stesso senso si esprimeva, nella tornata del 13 di quel mese, l'onorevole ministro degli affari esteri, avendo egli espressamente detto che il Ministero non intendeva in alcun modo riconoscere un diritto, come è quello di asilo, contrario a tutti i principî della moderna civiltà. « Se il Ponte- « fice, faceva notare l'onorevole Visconti-Venosta, volesse dare nel Va- « ticano impune rifugio ai malfattori, che cosa avverrebbe? Quale ne sa- « rebbe la conseguenza? Il Pontefice commetterebbe un *abuso;* ed allora « l'opinione del mondo civile ci renderebbe assai facile di far cessare de- « gli inconvenienti, i quali sarebbero condannati dalla coscienza pubblica.

« Questo prova, signori, che se noi vogliamo fare una legge la quale « rassicuri l'opinione pubblica e che provi il nostro rispetto pel Capo della « Chiesa, noi non possiamo prendere per base di questa legge simile « supposizione » (*Detti atti,* pag. 586).

In seguito ad una vivissima discussione, fu per appello nominale, con voti 204 contro 139, approvata la soppressione dell'ultimo inciso dell'art. 7 proposta dal Ministero, il quale ne avea fatto una questione di gabinetto (pag. 591).

Si può pertanto dire che in certo modo, in via di esperimento, abbia il legislatore italiano sancito l'immunità dei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del Sommo Pontefice, o nei quali si trovi

radunato un Conclave o un Concilio ecumenico da qualsiasi autorità o giurisdizione del regno. Non si credette possibile un rifiuto di consegnare alla giustizia malfattori i quali siensi rifuggiti in quei locali. Ma qualora realmente venisse a commettersi tale *abuso*, egli è certo che non potrà ripetersi un'altra volta, perocchè non si lascierà d'introdurre nella legge una modificazione che valga a tutelare i diritti dello Stato, non si lascierà cioè di accettare quella disposizione che si volle soppressa come inutile, e come ingiuriosa al Capo Supremo della Chiesa.

SEZIONE QUARTA.

Condizione giuridica delle persone appartenenti al seguito dell'agente diplomatico, e giurisdizione che egli può esercitare su di esse.

SOMMARIO.

274. Da quali persone sia costituito il seguito di un Inviato.
275. Delle prerogative di cui questi gode partecipano i membri della sua famiglia.
276. Personale ufficiale della missione — Personale non ufficiale.
277. Chi possa esser presentato dal ministro come *Incaricato d'affari ad interim*.
278. Funzioni delle persone addette al servizio della missione.
279. Estensione ad esse della finzione della *extraterritorialità*, le quali perciò godono della immunità dalla giurisdizione locale.
280. È controverso fra gli scrittori se debba dirsi lo stesso a riguardo del personale non ufficiale. Opinione sostenuta dal Grozio e da altri scrittori.
281. Opinione di Charles De Martens.
282. Opinione del Vattel.
283. Disposizioni legislative vigenti ne' vari paesi relativamente alle persone del seguito di un Inviato. Diritto austriaco.
284. Diritto prussiano.
285. Diritto inglese.
286. Diritto de' Paesi-Bassi.
287. Diritto danese.
288. Diritto degli Stati-Uniti d'America.
289. Non è conforme ai postulati della scienza ed allo stato attuale della civiltà de' popoli il sistema di dichiarare affatto immuni quelle persone dalla giurisdizione locale.
290. Il personale ufficiale dee godere della immunità, in materia civile, nel modo che si accennò a riguardo dei capi di missione.
291. Il rinvio delle cause promosse contro le persone del seguito di un ministro straniero ai tribunali della nazione da questi rappresentata, ben lungi di favorirle, reca loro un gravissimo pregiudizio.
292. In materia penale, la immunità non può essere in alcun modo invocata, specialmente se trattisi delle persone addette al servizio dell'agente diplomatico.
293. Poco importa che il reato sia commesso nella casa della legazione.
294. Un ministro straniero non ha una giurisdizione speciale sulle persone del suo seguito.
295-297. Esempi di Inviati diplomatici che se l'arrogarono.

298. Non si potrebbe spiegare l'esercizio di siffatta giurisdizione, trattandosi di domestici sudditi del paese ove risiede il ministro loro padrone.

299. Dee dirsi lo stesso pe' domestici suoi connazionali.

300. Affinchè i capi di missione ne godano, è necessaria una delegazione formale de loro sovrano, la quale sia stata ratificata da quello appo cui sono accreditati.

301. Siffatta delegazione è accordata agli agenti diplomatici inviati negli Stati musulmani.

302. Atti ai quali può addivenire un Inviato negli Stati cristiani d'Europa e d'America, avvenendo il caso di un delitto commesso da una persona del suo seguito nella casa della legazione o al di fuori.

303. Giurisdizione volontaria spettante ai capi di missione.

304. In quali paesi godano della giurisdizione contenziosa per decidere le contestazioni fra i loro nazionali, o solamente fra le persone del loro seguito.

305. Come si proceda all'esame testimoniale di una di codeste persone chiamata a deporre davanti ai tribunali locali.

274. Per por termine al presente capo ne rimane a discorrere della condizione giuridica delle persone che accompagnano l'agente diplomatico nel paese di sua residenza, e della giurisdizione che egli può esercitare su di esse.

Il seguito di un Inviato è costituito dai membri della sua famiglia e dal personale della missione, il quale si divide in ufficiale e non ufficiale.

275. Fra le persone della famiglia occupa il primo posto la moglie del ministro, durante il soggiorno di questo nel territorio straniero, la quale partecipa delle sue prerogative, gode cioè ivi della inviolabilità personale e della immunità dalla giurisdizione, essendo stata ad essa estesa la finzione della *extraterritorialità* (§ 147). È eguale la condizione giuridica de' figli e delle altre persone della famiglia dell'Inviato residenti presso di lui (1).

276. Il personale ufficiale è formato dagli individui che dal sovrano del ministro sono destinati al servizio della missione,

(1) Siffatto principio fu consacrato dalla Corte Reale di Parigi, la quale, con sentenza 21 agosto 1841, decise, che le immunità di cui godono gli agenti diplomatici si estendono alla sua famiglia, e che per conseguenza la moglie di un ministro straniero non poteva esser convenuta davanti ai tribunali francesi pel pagamento di una lettera di cambio sottoscritta in Francia (Vedi *titolo quinto*, *capo secondo*, *sezione prima*, nota 9 a pag. 101).

alla qual categoria appartengono: i *consiglieri* e *segretari di ambasciata* o *di legazione* (2), gli *addetti* (attachés) (3), il *cancelliere*, e tutti gli altri che sotto qualunque altra denominazione ricevettero l'incarico di coadiuvare l'agente diplomatico nell'esercizio delle sue funzioni. Il personale non ufficiale poi è costituito dal segretario privato del ministro e dalle persone impiegate al suo' servizio particolare.

277. Salvo che il governo che rappresenta la missione non abbia nulla statuito in contrario, il segretario d'ambasciata o di legazione è il funzionario che l'Inviato, in caso d'impedimento, è autorizzato a presentare verbalmente al ministro dagli affari esteri come *Incaricato d'affari ad interim*. In mancanza di tale presentazione, non essendo il medesimo rivestito del carattere di agente diplomatico, potrà bensì essere ammesso alle conferenze e rassegnare delle memorie o note firmate dal capo della missione, ma non avrà facoltà di presentarne in proprio nome e surrogare il ministro in tutte le sue funzioni.

278. I segretari e gli addetti d'ambasciata o di legazione sono particolarmente incaricati, dal ministro sotto i cui ordini furono posti, de' rapporti verbali da farsi in suo nome al segretario di Stato per gli affari esteri del governo del paese in cui egli risiede, ed anche agli Inviati stranieri suoi colleghi; di sorvegliare alla buona tenuta degli archivi della missione; di scrivere in cifre e deciferare i dispacci; qualche volta altresì di far la minuta delle note o lettere che al ministro può oc-

(2) I segretari di legazione addetti alle missioni del Papa portano ordinariamente il titolo di *uditori di nunziatura*, ed allorchè adempiono *ad interim* alle funzioni di nunzio, essi prendono, qualche volta, quello d'*internunzio*.

(3) I giovani addetti alla missione austriaca a Costantinopoli hanno il titolo di *allievi*.

Gli allievi del *dragomannato* francese in quella capitale, destinati a far le funzioni di segretari *interpreti*, sono qualificati *allievi dragomanni* (élèves dragomans); e gli allievi del dragomannato, la cui istruzione speciale è incominciata a Parigi, portano il titolo di *giovani di lingue* (jeunes de langues). CH. DE MARTENS, § 23, nota 2.

correre di scrivere, sia agli altri membri del Corpo diplomatico, sia alle autorità locali. Sono essi ancora che distendono i processi verbali, ricevono e legalizzano le dichiarazioni, distendono gli atti dello stato civile, i certificati di vita ed i passaporti pe' loro nazionali, o vi mettono il *visto* ufficiale. Quando un *cancelliere* è addetto alla missione, quest'ultima parte delle funzioni de' segretari rientra nelle sue attribuzioni. Del resto, qualunque sia il grado che essi occupano tra di loro tutti questi agenti secondari, hanno i medesimi l'obbligo generale di aiutare il loro capo in tutto ciò che concerne l'adempimento del suo ufficio (4).

279. Il personale ufficiale, facendo parte integrante della missione, trovasi sotto la protezione del Diritto delle genti; e siccome fu anche ad esso estesa la finzione della *extraterritorialità*, prevalse conseguentemente il principio che tace a suo riguardo l'esercizio della giurisdizione territoriale, per gli affari tanto civili, come penali. Appunto perciò il ministro, dopo aver fatto conoscere il suo carattere pubblico, suole ordinariamente, in conformità de' regolamenti de' diversi Stati, inviare al ministro degli affari esteri una nota di tutte le persone addette al servizio della missione, per far loro godere l'immunità dalla giurisdizione de' tribunali del paese in cui risiedono.

280. Se debba dirsi lo stesso a riguardo del personale non ufficiale, è controverso tra gli scrittori. Alcuni, appoggiandosi su fatti ed usi antichi, hanno sostenuto l'affermativa. È loro sembrato che le persone addette al servizio particolare del ministro, siccome appartengono al suo seguito, così devono partecipare delle sue prerogative, quasi *accessoriamente*, secondo l'espressione del Grozio, vale a dire, che anche siffatte persone devono esser comprese nella *extraterritorialità* (5).

(4) CH. DE MARTENS, § 23.

(5) *De jure belli et pacis*, lib. XVIII, § 8, N. 1. L'opinione del GROZIO è seguita dal PEREZIUS, *in codicem*, lib. X, tit. 53; *de legationibus*, N. 10. — BYNKERSOEK, cap. 15, § 5. — VIQUEFORT, sect. 2 et 27. — DE REAL, *Op. cit.*, t. 5, ch. 1, sect. 9, N. 8. — KLÜBER, *Op. cit.*, § 212, 213. — HEFFTER, *Op. cit.*, § 221. — BLUNTSCHLI, *Op. cit.*, art. 211, 212.

281. Altri pubblicisti sostengono che la immunità dalla giurisdizione locale può essere invocata soltanto da coloro che fanno parte della legazione, ossia dal personale ufficiale; nè il ministro sotto i cui ordini è posto siffatto personale potrebbe rinunciarvi, nello stesso modo che non si può spogliare delle sue prerogative. Ben altrimenti deve affermarsi pel personale non ufficiale, tanto in materia penale, come in materia civile. In materia penale, crede Charles De Martens, essere incontestabile che l'esenzione dalla giurisdizione indigena non possa invocarsi da individui non aventi alcun diritto personale alle prerogative diplomatiche; eccettuato il solo caso in cui il delitto sia stato commesso nella casa della legazione. Godendo infatti questa della *extraterritorialità*, è alle autorità del paese del ministro che appartiene la punizione del colpevole, per doversi considerare il delitto ivi avvenuto. Ma ove questo abbia avuto luogo oltre le pareti della casa della legazione, la repressione appartiene alle autorità locali (6); ed è indifferente che l'imputato appartenga o non allo Stato presso cui il ministro risiede, perocchè la giurisdizione criminale estendesi a tutti i delitti commessi nel territorio ed i cui autori non sono sottratti al Diritto comune (7). Inoltre, nel caso istesso di un delitto commesso da persone facienti parte della

(6) Nel 1791 il cacciatore del conte di Brühl, ministro di Prussia a Monaco, si era suicidato in un albergo. Il ministro chiese l'estradizione del cadavere; ma il governo bavarese vi si rifiutò, allegando che era d'uopo distinguere il seguito propriamente detto del ministro dalle persone che gli sono semplicemente addette, tali gli ufficiali della sua casa e i lacchè, sui quali la giurisdizione appartiene al governo locale.

(7) Tuttavia fa notare lo stesso scrittore che si hanno esempi di decisioni in senso contrario. Così, nel 1812, il cacciatore del ministro di Baviera a Berlino avendo assassinato un lacchè dello stesso ministro, ma fuori della casa della legazione, ed il ministro avendo fatto arrestare l'assassino in questa, il governo prussiano abbandonò la cognizione dell'affare e la punizione del colpevole all'autorità bavarese, attesochè il colpevole non fosse suddito prussiano. Egli fu condotto a Monaco sotto scorta militare bavarese, ed il magistrato della città di Berlino si limitò ad ordinare la visita legale del cadavere e l'audizione de' testimoni (VILLEFORT: du privilége qui exempte le ministre pubblic de la jurisdition locale. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, février 1858).

legazione, se non spetta ai tribunali locali di decidere sulla sorte de' prevenuti, dee però la procedura essere da essi istruita. Nessun privilegio, al dire di quello scrittore, potrebbe spogliare la parte offesa e querelante del diritto di far procedere alle informazioni, sovra i luoghi, dalle autorità alle quali la legge comune ne deferisce il potere. Coteste autorità hanno veste legittima per far comparire al loro cospetto tutte le persone, le cui dichiarazioni o deposizioni sieno necessarie per la compilazione del processo, fintanto che tali atti non compromettano in un modo reale e non fittizio gli interessi politici della Potenza a cui appartiene l'imputato; perocchè è siffatta inchiesta che fornisce poi al querelante i mezzi di appoggiare la sua dimanda davanti alle autorità straniere.

I medesimi principî, crede il prelodato pubblicista, che debbano essere osservati in materia civile. Un domestico del ministro può essere arrestato per debiti, ed è lecito sequestrare i suoi effetti dappertutto, fuorchè nella casa della legazione: in una parola, egli è trattato dalle autorità locali come un semplice privato, fin tanto che non ne vanno di mezzo gli affari del suo padrone. Ma quando egli agisce come mandatario del ministro, è al coperto da ogni procedimento personale, ed è al capo di missione che rimonta la risponsabilità degli eseguiti ordini (8).

282. Il Vattel, quantunque stabilisca come principio generale che tutte le persone del seguito di un ministro straniero sono indipendenti dalla giurisdizione locale, riconosce nullameno che siffatto principio debba ricevere delle limitazioni in materia penale. Trattandosi di crimini degni di una pena severa commessi da quelle persone, l'ambasciatore deve distinguere i domestici della sua nazione da quelli che sono sudditi del paese ov'egli risiede. Il partito migliore ed il più naturale è di espellere questi ultimi dalla sua casa e consegnarli alla giustizia. In quanto a quelli che sono della sua nazione, qualora essi abbiano offeso il sovrano del paese, o commesso di quei cri-

(8) CH. DE MARTENS, § 32.

mini la cui punizione interessi tutti gli Stati, ed è perciò uso, per siffatta ragione, di farsi luogo all'estradizione da uno Stato all'altro, perchè mai, soggiunge il Vattel, esiterà l'ambasciatore a rilasciarli alla nazione che chiede il loro supplizio? Ove poi la mancanza sia d'altro genere, dovranno da lui essere rimandati al suo sovrano (9).

283. Dalla dottrina passando alle disposizioni legislative vigenti ne' vari paesi, relativamente alle persone che accompagnano un Inviato nella sua residenza, troviamo che il regolamento di procedura penale per l'impero d'Austria del 1853 stabilisce, che « le famiglie degli ambasciatori stranieri, ed il « personale propriamente addetto all'ambasciata (*personale* « *ufficiale*), non sono soggette alla giurisdizione de' giudizi im- « periali. Anche le persone di casa e di servizio (*personale* « *non ufficiale)*, le quali sieno in pari tempo suddite dello « Stato cui il ministro appartiene, non sottostanno a quella « giurisdizione. Qualora pertanto debbasi, a riguardo di tali « persone, agire d'ufficio, si dovrà bensì, a norma delle circo- « stanze, assicurarsi della persona dell'imputato, ma se ne farà « tosto annuncio all'ufficio del Gran Maresciallo di Corte » (10).

In Austria adunque il *personale non ufficiale*, scelto dagli Inviati stranieri fra i sudditi dell'impero, rimane affatto soggetto, in materia penale, alla giurisdizione locale.

Per quanto concerne gli affari civili, abbiamo già veduto (§ **189**) che il Codice generale austriaco si limita a stabilire che anche « le persone di servizio degli ambasciatori e de' « pubblici incaricati d'affari godono le immunità fondate nel « Diritto delle genti e ne' trattati pubblici » (11). Ma fu po-

(9) Vattel, liv. IV, chap. IX, § 120-124.

(10) § 48 di quel Regolamento. Disponevano nella stessa conformità il Codice penale del 1803 (§ 221) ed il Regolamento di procedura penale del 1850 (§ 48); colla differenza che tanto l'uno come l'altro non ammettevano l'immunità che a favore del personale ufficiale, e del non ufficiale nel modo accennato, senza far menzione delle famiglie degli ambasciatori, alle quali fu estesa l'immunità dal Regolamento ora in vigore.

(11) § 38 di quel Codice.

steriormente stabilito che la *extraterritorialità* è altresì ammessa riguardo alle mogli e figli degli agenti diplomatici, al personale ufficiale della legazione, ai loro beni mobili; e che può eziandio essere in parte invocata dal personale non ufficiale, quando gli individui che lo costituiscono non sieno sudditi austriaci, ed essendo sudditi austriaci; le autorità giudiziarie dell'impero non possono contro loro procedere se non che col mezzo del Gran Maresciallo di Corte (12).

284. Ne fu dato di rilevare (§ **188**), che anche il Codice generale di Prussia estende alle persone di servizio presso gli ambasciatori e residenti delle Potenze straniere le franchigie a questi garantite dal Diritto delle genti e dai pubblici trattati (13). Stabilisce poi quello d'istruzione criminale, che « la « disposizione in forza della quale non può aver luogo alcun « procedimento nè arresto contro i ministri stranieri, accredi- « tati appo la Corte di Berlino, e contro gli altri incaricati « d'affari di una Potenza estera, senza ordini speciali dati dal « sovrano a un tribunale o a un ufficiale di giustizia, è appli- « cabile alle loro mogli, alle persone addette alla missione, « nonchè a quelle che trovansi al loro servizio; tuttavia le « mogli de' domestici non godono della stessa prerogativa, se « non nel caso in cui sieno anch'esse al servizio del ministro « od incaricato d'affari, o che abitino nella sua casa » (14).

285. In Inghilterra la disposizione dello Statuto settimo della regina Anna del 1709, la quale dichiarò che si dovessero considerare nulli sotto qualunque rispetto gli ordini e processi, aventi per oggetto di arrestare od imprigionare un Inviato straniero, oppure di ritenere o porre sotto sequestro i suoi beni, ne occorse parimenti di vedere che comprende anche i servitori (§ **190**).

286. Egualmente l'editto degli antichi Stati generali de' Paesi-Bassi del 1679, oltrechè delle persone e de' beni, si occu-

(12) Decreto aulico 16 giugno 1820, e Decreto della cancelleria aulica 14 ottobre 1839 (ELLINGER, *Op. cit.*, pag. 133).

(13) § 36 di quel Codice.

(14) § 252 combinato col 251.

pava de' domestici degli ambasciatori o ministri stranieri, stabilendo che « non potessero essere arrestati, nè sequestrati i « loro effetti per debiti contratti nel paese » (§ **191**).

287. In Danimarca l'immunità dalla giurisdizione locale di tutte le persone appartenenti al seguito di un Inviato straniero fu sancita dall'ordinanza reale delli 8 ottobre 1708.

288. Finalmente, negli Stati-Uniti d'America siffatta immunità venne stabilita dall'atto del Congresso del 1790, il quale dichiarò nulli i processi intentati contro quelle persone, al pari di quelli istituiti contro gli agenti diplomatici (§ **239**).

289. Coerenti ai principî svolti nelle precedenti sezioni, noi stabiliamo, non esser conforme ai postulati della scienza ed allo stato attuale della civiltà de' popoli, il sistema che dichiara affatto immuni le persone appartenenti al seguito degli Inviati stranieri dalla giurisdizione locale, sia per gli affari civili, sia per i penali.

Ed invero, incominciando dagli affari civili, forsechè la immunità de' membri della famiglia di un agente diplomatico e delle persone addette al suo servizio od a quello della missione, è richiesta affinchè sia a lui dato di liberamente adempiere al suo *ufficio?*

290. Certamente, se trattisi del personale ufficiale, siccome esso ha per incarico di coadiuvare il ministro nell'esercizio delle sue funzioni, così l'immunità potrà dal medesimo essere invocata nel modo che si accennò a riguardo de' capi di missione (§ **165**), vale a dire, nella misura strettamente necessaria, affinchè gli individui di cui tale personale si compone non sieno impediti dall'adempiere ai doveri del loro ufficio. Egli è perciò che non potrebbe, a mo' d'esempio, contro un consigliere od un segretario d'ambasciata o di legazione, invocarsi l'arresto personale (§ **167**). Ma sarebbe una vera esagerazione, come si disse a riguardo degli agenti diplomatici (§ **168**), il volerlo esonerare dal rispondere in giudizio a dimande contro lui proposte per esser dichiarato tenuto al pagamento di debiti che può per avventura aver contratto verso gli abitanti del paese in cui risiede, per fattegli somministrazioni.

291. Salvo l'accennata limitazione, non possono le persone del seguito di un Inviato straniero declinare la competenza de' tribunali locali, chiedendo il rinvio delle cause contro esse promosse alle autorità giudiziarie della nazione rappresentata dal capo di missione. Con tale rinvio non è egli vero che ben lungi dal favorire quelle persone, si viene a recar loro un gravissimo pregiudizio, perocchè chi farà ad esse credito, come si disse per gli agenti diplomatici (§ **270**), sapendo di dover andar incontro a de' disagi ed antecipare delle forti spese per far valere i suoi diritti?

292. Venendo ora alla materia penale, se la immunità non compete agli agenti diplomatici (§ **241**), come potrà essere invocata dalle persone del loro seguito, specialmente poi se trattisi di quelle addette al loro particolare servizio? Osserva benissimo il Merlin che il rifiuto di un Inviato di consegnare alla giustizia locale i suoi domestici, i quali appartengano alla sua nazione, per rinviarli in patria, equivarrebbe quasi sempre ad un brevetto d'impunità. Avviene infatti talvolta che azioni riputate crimini nel paese in cui risiede il ministro non sieno previste da alcuna legge penale nel suo. Ora, come potrebbero i tribunali di codesto paese punire un'azione di tal natura commessa dai domestici dell'agente diplomatico all'estero? Si concepisce benissimo, soggiunge il prelodato scrittore, lo scandalo che produrrebbe nel pubblico, lo spettacolo della punizione di un individuo che la sua legge nazionale riconosce per irreprensibile. E trattisi pure di un fatto qualificato come crimine dalla legge del paese dell'ambasciatore, sarà egli possibile di giudicare e punire quivi il colpevole, se il reato sia stato commesso a grandi distanze? Come rinviare da Pietroburgo, da Costantinopoli, da Ispahan, in Francia, un domestico ladro od assassino? Quale Potenza, senza una convenzione precedente, presterà il suo aiuto? Come eludere nel viaggio le leggi del paese che sarà d'uopo traversare, e le quali possono vietare, sotto pene gravi, di ritenere chicchessia in prigione? Come sopratutto far venire da così lungi, come produrre ne' dibattimenti testimoni le cui deposizioni orali possono sole

convincere il colpevole? E come supplire alle loro deposizioni orali, conchiude il Merlin, allorchè la legge vieti di aver riguardo, nell'esame definitivo, alle loro dichiarazioni scritte? (15) Si può a ciò aggiungere, dice l'Helie, che la sola ragione su cui è fondata l'immunità dalla giurisdizione è la necessità di proteggere l'esercizio delle funzioni diplomatiche; or bene, sono forse compromesse codeste funzioni se i domestici colpevoli di delitti o di crimini vengono consegnati alla giustizia locale? È d'uopo applicare un privilegio, quando non esiste il motivo che sòlo giustificava la sua applicazione? (16)

Qualora poi trattisi di domestici sudditi del paese ove risiede il ministro straniero, come potrebbero essere rinviati ai giudici della nazione dal cui governo ebbe questi le credenziali? Ed in vero, i delinquenti non apparterrebbero alla loro giurisdizione nè come sudditi, nè in ragione del luogo del delitto. Si viene pertanto a cotesta rigorosa conseguenza che il prevenuto, in siffatta ipotesi, dev'esser consegnato alla giurisdizione locale o godere di una completa impunità (17).

Furono pertanto ben saggi, agirono secondo le vere nozioni della giustizia universale, i ministri de' Congressi di Münster, di Nimega e dell'Aia, i quali convennero di sottomettere le persone addette al loro servizio alla giurisdizione delle autorità locali (18).

293. Le persone adunque appartenenti al seguito di un Inviato straniero sono soggette a siffatta giurisdizione, poco importando che il reato abbia avuto luogo entro le pareti della casa della legazione, in quanto che la immunità locale tende ad assicurare il libero esercizio delle funzioni diplomatiche (§ 254); nè per raggiungere siffatto scopo è necessario che i delitti commessi nell'abitazione di un agente diplomatico si con-

(15) MERLIN, sect. VI, N. 5.
(16) HELIE, *Op. cit.*, § 127.
(17) HELIE, *ibidem.*
(18) HELIE, *ibidem.* — MERLIN, *Loc. cit.* — VIQUEFORT, liv. 1, sect. 28.

siderino aderenti al territorio della nazione da lui rappresentata.

294. Non si può poi ammettere, come pretesero alcuni pubblicisti, che un ministro straniero abbia una giurisdizione speciale sulle persone del suo seguito, la quale quindi si potrebbe da lui esercitare su di esse, senza aver d'uopo di rinviarle alle autorità giudiziarie del suo paese. Tale opinione ebbe origine dalla finzione della *extraterritorialità*, e dall'idea che un agente diplomatico all'estero, di prima classe almeno, rappresenta la persona del proprio sovrano. Egli è perciò che si venne alla conclusione avere egli l'autorità d' infliggere delle pene corporali, e, secondo taluno, persino l'ultimo supplizio, pe' reati di cui quelle persone siensi rese colpevoli (19).

295. Nè mancano esempi negli annali della diplomazia di un certo numero d'Inviati diplomatici che si arrogarono il diritto di pronunziare la pena capitale sulle persone del loro seguito. Nel 1603, essendosi un gentiluomo del seguito delambasciatore di Francia a Londra, il marchese di Rosny, reso colpevole di un omicidio, riunì questi un consiglio composto di alcuni signori francesi che l'aveano accompagnato, fece il processo al colpevole e lo condannò a morte; chiedendo poscia all'autorità locale degli arcieri ed un carnefice per eseguire la sentenza. Ma in seguito ai reclami di cotesta autorità, fu l'omicida rimesso in suo potere, affinchè venisse punito secondo le regole della giustizia inglese (20).

296. Vi furono altri ambasciatori che la pensarono come Sully, e non ebbero difficoltà di far eseguire le loro sentenze. Il Bynkersoek cita l'esempio di un ambasciatore di Turchia a Vienna, il quale nel 1700 fece appiccare ad un albero, davanti alla sua casa d'abitazione, con una bottiglia al collo, uno de'suoi domestici che, essendosi ubbriacato con molti altri

(19) GERARD DE RAYNEVAL, *Op. cit.*, pag. 366. — Vedi BYNKERSOEK, cap. 15 e 21. — GARDEN, *Traité complet de diplomatie*, II, pag. 143-169. — WHEATON, *Eléments du Droit international*, part. 3, chap. 1, § 16.

(20) *Mémoires* DE SULLY, liv. 14.

suoi compagni, avea commesso varie insolenze, e condannò questi a ricevere cinquanta colpi di bastone (21).

297. Abbiamo due esempi simili riportati dall'Hotman. Il primo è quello di un ambasciatore di Spagna a Venezia che fece appendere uno de' suoi servitori alle finestre della sua casa, senza che la Repubblica ne sporgesse alcuna lagnanza. Ma non tralascia di soggiungere quello scrittore che tuttavia era certo che il ministro spagnuolo *potea e dovea anzi indirizzarsi ad essa Repubblica per far punire il colpevole.* È ancor più atroce il secondo esempio, trattandosi di un ambasciatore che fece strangolare un suo domestico per violenze esercitate verso la di lui figlia dell'età di cinque a sei anni. Anche la condotta di quest'ambasciatore non è approvata dallo stesso pubblicista, perocchè, egli dice, per quanto enorme fosse il delitto, non si potea da lui esercitare la giustizia, facendo morire un uomo di sua privata autorità (22).

298. Nè possiamo esitare di aderire a siffatta opinione, essendo cosa evidentissima che fra le prerogative di un Inviato diplomatico non debba annoverarsi il diritto di esercitare una giurisdizione speciale sulle persone del suo seguito. Forsechè tale diritto è a lui necessario pel libero esercizio delle sue funzioni? (23) Devesi perciò rendere pieno omaggio alla giurisdizione delle autorità locali, alla quale abbiamo già dimostrato che non possono quelle persone essere sottratte nè in materia civile, nè in materia penale.

D'altronde come si potrebbe spiegare l'esercizio del potere giudiziario per parte di un agente diplomatico a riguardo di domestici, i quali sieno sudditi del paese in cui egli risiede? Può forse la qualità di padrone conferire il diritto di punire i proprî servitori? I Romani aveano certamente questo diritto sui loro schiavi, dice il Merlin; ma dallo stato di schiavo a quello di un domestico l'intervallo è immenso. Un domestico

(21) Bynkersoek, cap. 20, § 6.
(22) Hotman, *Traité de l'ambassadeur,* chap. 3.
(23) Burlamaqui, *Principes du Droit des gens,* chap. 3, § 11.

è un uomo libero che loca i suoi servigi con un contratto, come un proprietario dà in locazione i suoi fondi, un operaio la sua industria mercè un patto. Il padrone, in virtù del contratto che conchiude col suo domestico, non acquista sulla sua persona se non i diritti a lui conferiti da esso domestico; e certamente questi non ha inteso, locando i suoi servigi personali, conferire al suo padrone un diritto di giurisdizione, il quale non può emanare che dalla pubblica podestà (24).

Nè si potrebbe egli attribuire un tal diritto nella sua qualità di agente diplomatico, avvegnachè la missione a lui affidata si limiti a rappresentare il suo sovrano negli affari di cui fu incaricato, e siffatta missione non importa alcuna delegazione del potere giudiziario. E d'altra parte, quand'anche egli fosse investito di siffatto potere, come sarebbe possibile esercitarlò su un territorio sottoposto ad una straniera sovranità? Potrebbe il sovrano del paese, presso cui il ministro è accreditato, sopportare che un tribunale, la cui autorità non emana da lui, abbia a sedere sul suo territorio? E come i giudicati di cotesto tribunale potrebbero ricevere esecuzione? Ogni giurisdizione pertanto attribuita al ministro straniero, osserva opportunamente l'Helie, per quanto limitata la si voglia accordare, è necessariamente una usurpazione della sovranità del paese (25).

299. Le stesse ragioni militano per negare ad un agente diplomatico l'esercizio della giurisdizione a riguardo de' domestici suoi connazionali. Il diritto di giurisdizione suppone un potere speciale di cui il ministro non è investito, ed inoltre la sovranità del territorio in cui tale diritto si esercita. Si ammetta pure che la casa da lui abitata abbiasi a considerare come terra straniera; ma codesta finzione dev'esser ristretta entro i suoi giusti limiti, avendo essa per iscopo la protezione e la sicurezza del ministro, per raggiungere il quale non ha egli d'uopo che eserciti la giurisdizione sulle persone del suo seguito.

(24) Merlin, sect. VI, N. IV.
(25) Helie, *Loc. cit.*

300. I capi di missione adunque non possono arrogarsi tale prerogativa, salvo che abbiano ricevuto una delegazione formale del loro sovrano, la quale sia stata ratificata da quello appo cui sono accreditati (26).

(26) A riguardo della validità della delegazione, crede il Merlin, che non la si possa mettere in dubbio, sia che questa venga fatta da un principe assoluto, oppure da un sovrano costituzionale. Il monarca assoluto può giudicare egli medesimo tutti i processi tanto penali, come civili; può per conseguenza delegare l'esercizio di siffatto diritto a chi meglio gli talenta. Trattandosi poi di un principe la cui autorità sia circoscritta da leggi costituzionali, le quali gli interdicano ogni esercizio personale del potere giudiziario, sembrerebbe a primo aspetto che non possa un tal principe delegare al suo ambasciatore un potere che egli medesimo non ha: *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet.*

Tuttavia è d'avviso lo stesso scrittore che debba di cotesto caso dirsi come del primo. Perocchè le leggi costituzionali di uno Stato non estendono il loro impero al di là della frontiera; e le medesime, mentre interdicono al principe l'esercizio del potere giudiziario nel territorio nazionale, a lui confidano d'altra parte una piena ed intera autorità per tutto quanto si riferisce alle relazioni internazionali. Egli è appunto in forza di questa piena ed intiera autorità che può un principe costituzionale creare all'estero delle giurisdizioni, le quali devono essere riconosciute dai suoi sudditi, allorchè eglino si trovino ne'luoghi in cui furono stabilite; come egli può (quantunque nell'interno non goda dell'integrità del potere legislativo) fare per l'estero de'regolamenti ai quali essi sono tenuti di obbedire, come a leggi propriamente dette (Merlin, *Loc. cit.*).

A nostro avviso, affinchè si possa dir valida la delegazione fatta da un principe costituzionale ai rappresentanti della nazione all'estero di esercitare una giurisdizione speciale sulle persone del loro seguito, è assolutamente d'uopo che tale potere gli sia stato espressamente conferito dalle leggi fondamentali, oppure da una legge speciale dello Stato. E per verità, come si potrebbe conciliare la teoria sostenuta dal Merlin col principio della divisione de' poteri, e coll'altro non meno fondamentale in vigore ne'paesi costituzionali — che non può alcuno esser distolto dai suoi giudici naturali — e quindi che non è lecito creare tribunali o Commissioni straordinarie? (Vedi art. 71 dello Statuto fondamentale del regno d'Italia)

È ben vero che la direzione degli affari che si riferiscono all'estero appartiene al sovrano; se non che tale direzione dev'esser esercitata ne'limiti fissati dalle leggi. Può forse un trattato da lui conchiuso avere efficacia se sia a queste contrario?

È necessario adunque, affinchè un principe costituzionale possa delegare agli Inviati all'estero l'esercizio del potere giudiziario, che gliene sia stata concessa l'autorizzazione dalle leggi. In mancanza di tale autoriz-

301. Siffatta delegazione è accordata agli agenti diplomatici inviati negli Stati musulmani, i quali godono di una giurisdizione estesissima, specialmente in materia penale, conformemente agli usi de' Franchi, non solo sulle persone del loro seguito, ma altresì su tutti i loro nazionali, come ne sarà dato di vedere allorchè parleremo de' consoli spediti in quei paesi.

302. Al contrario negli Stati cristiani d'Europa e d'America fu circoscritta entro limiti ristrettissimi la giurisdizione de' ministri stranieri, ed essa, per riguardo alle persone del loro seguito, in virtù della finzione della *extraterritorialità* alle medesime estesa, la quale abbiamo veduto che in alcuni paesi fu sancita con disposizioni legislative (§ 283 e seg.), è stata riservata quasi intieramente ai tribunali della nazione rappresentata dagli Inviati. In codesti Stati i diritti ed i doveri del ministro si limitano ai seguenti atti, per il caso di un delitto commesso da una di quelle persone nella casa della legazione o al di fuori.

1.° Arrestare il colpevole se egli si trovi nell'abitazione del ministro, o chiedere la sua estradizione se sia stato arrestato al di fuori dalle autorità del paese.

2.° Constatare il fatto, il corpo del delitto, fintanto che sia possibile ciò eseguire senza oltrepassare la casa della legazione, e facendo le necessarie istanze a quelle autorità qualora occorra di oltrepassarla.

3.° Procedere all'esame de' testimoni appartenenti al personale della missione.

4.° Rimettere l'imputato alle autorità della nazione da cui il ministro è accreditato, affinchè esse procedano ulteriormente.

5.° Eseguire in seguito tutte le richieste di codeste autorità, tendenti ad ottenere più ampie informazioni.

zazione, non potendo alcuno esser distolto dai suoi giudici naturali, se avvenga che un individuo del seguito di un agente diplomatico si renda colpevole di qualche reato, giacchè in forza della *extraterritorialità* viene esso sottratto alle autorità locali, è giuocoforza che sia rinviato ai tribunali del suo paese e non sottoposto alla giurisdizione del capo di missione.

Ma il ministro, giusta la massima invalsa fra le nazioni, non può rilasciare una persona del suo seguito alle autorità dello Stato in cui risiede, salvo che si tratti di domestici sudditi di codesto Stato, non essendovi ragione, giusta quanto si disse (§ 298), di rinviarli ai giudici della nazione rappresentata dall'Inviato (27).

303. In materia civile i capi di missione possono esercitare alcuni atti di giurisdizione volontaria a riguardo delle persone appartenenti al loro seguito. Così può un ministro, in generale, ricevere i testamenti e legalizzare, colla sua firma, i contratti e gli atti dello stato civile di tali persone; egli può, deve anzi fare apporre i sigilli, in caso di morte, sugli oggetti di loro spettânza (28).

Spetta poi alle leggi di ciascun paese di decidere fino a qual punto questa giurisdizione volontaria esercitata dal ministro possa estendersi agli altri sudditi del suo sovrano che non fanno parte della legazione (29).

(27) HEFFTER, § 216. — CH. DE MARTENS, § 33.

(28) *Ibidem.*

(29) Giusta il Codice civile italiano è in facoltà de' cittadini che si trovano fuori del regno di far ricevere gli atti di nascita, matrimonio, o morte dai regi agenti diplomatici o consolari, purchè si osservino le forme stabilite da esso Codice. Codesti agenti e gli uffiziali che ne fanno le veci, devono, entro tre mesi, trasmettere copia degli atti anzidetti al ministro degli affari esteri, per cura del quale si faranno pervenire gli atti di nascita all'uffizio dello stato civile del domicilio del padre del fanciullo, o della madre, se il padre non è conosciuto; gli atti di matrimonio all'ufficio dello stato civile dei comuni dell'ultimo domicilio degli sposi; gli atti di morte all'uffizio dello stato civile del comune dell'ultimo domicilio del defunto (art. 368).

Degli atti di nascita e di morte formati durante un viaggio a bordo dei bastimenti della regia marina dal commissario di marina o da chi ne fa le veci, e di bastimenti mercantili dal capitano o padrone della nave, approdando la nave in un porto estero, deve esser depositata copia autentica presso l'agente diplomatico o consolare ivi residente (articoli 381, 395).

Trattandosi poi di testamenti fatti a bordo di una nave, coloro che li hanno ricevuti devono, approdando questa in un porto estero in cui si trovi un regio agente diplomatico o consolare, consegnare a lui uno degli originali del testamento, e una copia dell'annotazione fatta sul

304. Per quant'è della giurisdizione contenziosa, in alcun paese dell'Europa cristiana e dell'America i ministri stranieri non ne sono investiti per decidere le contestazioni fra i loro nazionali o solamente tra le persone del loro seguito; mentre, come vedremo, è loro accordata siffatta giurisdizione ne' paesi musulmani.

305. Noteremo per ultimo che allorquando affari portati davanti ai tribunali del paese ove risiede il ministro, rendano necessaria la deposizione di una persona del suo seguito, è d'uso attualmente di richiedere codesto ministro, per mezzo del segretario di Stato per gli affari esteri, di far comparire davanti a quei tribunali le persone chiamate a deporre come testimoni, oppure di ricevere egli medesimo, o di far ricevere dal segretario di legazione la chiesta deposizione, per comunicarla in seguito in buona e debita forma all'autorità richiedente (30).

giornale di bordo e sul ruolo di equipaggio. L'agente diplomatico o consolare deve stendere un processo verbale della consegna del testamento, e trasmettere ogni cosa al ministro della marina, il quale ordinerà il deposito di uno degli originali nel suo archivio, e trasmetterà l'altro all'ufficio di registro del luogo del domicilio o dell'ultima residenza del testatore (articoli 796, 797).

(30) CH. DE MARTENS, § 33.

CAPO TERZO.

ALTRE PREROGATIVE DEGLI AGENTI DIPLOMATICI

SOMMARIO.

306. Immunità degli Inviati stranieri dalle imposte puramente personali.
307. Non così dalle reali.
308. Egli è perciò che le loro case vanno bensì esenti da ogni alloggio militare, ma non dal tributo fondiario, il quale è da essi dovuto per tutti i beni stabili che possiedono nel paese ove sono accreditati.
309. Dee dirsi lo stesso delle imposte dirette gravitanti sulla ricchezza mobile.
310. Tuttavia il legislatore italiano adottò il sistema di dichiarare esenti gli agenti diplomatici esteri da tali imposte.
311. Se tale esenzione possa essere invocata dagli Inviati presso la Santa Sede.
312. Sono egualmente tenuti gli agenti diplomatici al pagamento delle imposte indirette.
313. Non potrebbero pertanto, salvo una speciale disposizione della legge locale che loro accordi siffatto privilegio, pretendere l'immunità dai diritti di dogana per le importazioni dall'estero.
314. Uso prevalso di ammettere siffatta immunità, e limitazioni che essa ricevette.
315. Esenzione dalla visita alla dogana di ogni plicco o collo spedito ad un agente diplomatico sotto il sigillo ufficiale del suo governo.
316. Devono andare immuni dalla visita anche i suoi equipaggi ed il suo bagaglio.
317. È tenuto alle imposte sulla consumazione.
318. Egualmente ai diritti di pedaggio, e simili.
319. Ed altresì alle tasse postali e telegrafiche, e a tutte le altre tasse che gli Stati percepiscono come correspettivo di un servigio particolare da essi reso ai privati.
320. È tenuto per ultimo alle imposte indirette che si esigono in occasione di certi atti o di certe trasmissioni.
321. Diritto garantito agli agenti diplomatici di esercitare il loro culto, quantunque questo non sia riconosciuto nel paese ove adempiono alle loro funzioni.

306. Altre prerogative, oltre quelle di cui abbiamo finora parlato, sono state stabilite a favore degli agenti diplomatici, e di esse imprendiamo ad occuparci nel presente capo.

Cominciando dall'immunità dalle imposte, non si può ritenere che la medesima sia fondata sul carattere pubblico degli Inviati stranieri, nè che derivi, come sostengono alcuni pubblicisti, dalla finzione della *extraterritorialità* (1). E per fermo, se trattisi d'imposte puramente personali, non vi può essere alcun dubbio che un agente diplomatico ne vada del tutto esente. Ma siffatta esenzione risulta dalla sua qualità di straniero, la quale non permette che si esigano da lui de' tributi che, essendo dovuti dalle persone, suppongono la sovranità da una parte e la sudditanza dall'altra (2).

307. Ben altrimenti procedono le cose a riguardo delle imposte reali, le quali siccome colpiscono i beni per sè stessi, fatta astrazione dalla qualità di coloro che li possiedono, così sono dovute indistintamente da ogni possessore; poco importando che egli appartenga ad altra nazione, e che ne sia anche il rappresentante. Forsechè il pagamento di tali imposte rende a questi impossibile l'adempimento del suo ufficio?

308. Egli è perciò che la casa di un ministro straniero sarà necessariamente esente da ogni alloggio militare (3), ma non dal tributo fondiario, sopratutto se essa appartenga ad un abitante del paese, e l'Inviato non l'abbia che in locazione; il qual tributo sarà da lui dovuto per tutti i beni stabili che può per avventura ivi possedere. Qualora egli occupi

(1) Klüber, § 205. — G. F. De Martens, § 227. — Ch. De Martens, § 35.

(2) Qualora pertanto egli fosse suddito dello Stato appo cui è accreditato, sarebbe, al pari degli altri cittadini, tenuto al pagamento delle imposte personali. Vedi sopra § 46.

(3) Secondo alcuni scrittori, l'esenzione potrebbe essere invocata anche pel pagamento del tributo col quale sogliono talvolta i governi far soddisfare all'alloggio militare le persone che hanno giusti motivi di esserne immuni, od allorchè essi credono preferibile di adottare in generale codesto provvedimento (G. F. De Martens, § 228. — Ch. De Martens, *Loc. cit.*). Ma fa giustamente osservare il Vergè, che a torto verrebbe invocata siffatta esenzione, non essendovi alcuna ragione di dichiarare immune da quel tributo l'agente straniero, non più che ogni altro abitante, il quale, al pari de' cittadini, profitta nella giusta proporzione de' vantaggi che codesti tributi hanno per iscopo di procurare a tutto il paese in generale (nota al cit. § 228 di G. F. De Martens).

un palazzo appartenente al suo sovrano (4), non lascierebbe per questo di esser dovuta l'imposta sui fabbricati, non essendovi alcuna ragione perchè debba andarne immune. Epperò se in alcuni paesi le case delle legazioni straniere sono franche da ogni tributo (5), devesi tale esenzione considerare come un semplice favore, e nulla più, vale a dire, come un vero privilegio, e non come un diritto inerente al carattere pubblico degli agenti diplomatici.

309. Quel che dicesi del tributo fondiario è per la medesima ragione applicabile alle imposte dirette che gravitano sulla ricchezza mobile, come sono quelle stabilite sui redditi dei capitali, e sui redditi procedenti da industrie, commerci, ecc.

310. Tuttavia in alcuni paesi fu adottato il sistema di accordare ai rappresentanti esteri l'esenzione da tali imposte; il qual sistema fu sancito dal legislatore italiano (6).

311. Si può chiedere se tale esenzione possa essere invocata dagli Inviati presso la Santa Sede.

Non esitiamo a rispondere negativamente. È ben vero infatti che furono essi pareggiati agli agenti diplomatici; se non che il pareggiamento fu stabilito « per tutte le prerogative ed immunità che spettano a questi secondo il *Diritto internazionale* » (§ 55). Or bene, stando ai principî del Diritto internazionale, l'esenzione dai tributi reali non è da porsi fra le prerogative ed immunità degli agenti diplomatici, non essendo inerente, come già si disse, al loro carattere rappresentativo. Trattandosi di una eccezione alle regole gene-

(4) L'Inghilterra, la Russia e la Prussia sono proprietarie delle case occupate dai loro ambasciatori a Parigi. La casa dell'ambasciata prussiana a Londra è proprietà personale dell'imperatore di Germania. Egualmente a Berlino e a Costantinopoli appartengono a molte Potenze le case delle legazioni (CH. DE MARTENS, *Loc. cit.*, note 1).

(5) Così la Francia e la Prussia si accordarono ad esentare reciprocamente da ogni tributo le case delle ambasciate rispettive (CH. DE MARTENS, *ibidem,* note 2).

(6) La legge 14 luglio 1864, n.° 1830, *sulla ricchezza mobile,* stabilisce: Sono esenti dalla imposta:

1.° Gli agenti diplomatici delle nazioni estere; . . . (Art. 7).

rali, ossia di un privilegio, e tale è appunto l'esenzione concessa dal legislatore italiano agli agenti diplomatici delle nazioni estere dall'imposta sui redditi della ricchezza mobile, non è lecito darle una interpretazione estensiva, ma è d'uopo invece restringerne l'applicazione alle persone eccezionalmente dalla legge contemplate (7), vale a dire, nel caso in questione, soltanto ai veri agenti diplomatici. E tanto più dobbiamo giungere a tale conclusione, in quanto mentre, per le prerogative ed immunità stabilite dal Diritto internazionale, venne assolutamente pareggiata la condizione giuridica degli Inviati stranieri presso la Santa Sede a quella degli agenti diplomatici accreditati appo il Governo italiano, non fecesi altrettanto a riguardo delle disposizioni sancite dal giure positivo, essendosi il legislatore limitato ad estendere alle offese contro i primi le sanzioni penali per le offese contro gli altri (cit. § 55): e ciò non per altro, se non perchè tali sanzioni sono dirette all'attuazione pratica della prerogativa dell'inviolabilità garantita dallo stesso Diritto internazionale. Di che consegue che per le imposte, non avendone la legge fatto menzione, debbono, a riguardo de' rappresentanti esteri presso il Sommo Pontefice, ricevere applicazione le disposizioni del Diritto comune, giusta le quali non solo il cittadino, ma pur anco lo straniero, è tenuto al tributo sui redditi della ricchezza mobile che ha nello Stato (8).

(7) Art. 4 *Disposiz. prelim.* del Codice civile italiano.

(8) Art. 5 di detta legge 14 luglio 1864.

Mentre pertanto le rendite nominative sul debito pubblico del regno d'Italia intestate ad agenti diplomatici accreditati appo il Governo italiano non sarebbero colpite dalla ritenuta per l'imposta sulla ricchezza mobile, stabilita dalla legge 7 luglio 1868 n.° 4490, art. 24, dovrebbero invece soggiacervi quelle intestate ad Inviati stranieri presso il Sommo Pontefice.

Trattandosi poi di cedole al portatore, sia gli uni, sia gli altri Inviati non potrebbero invocare di andare esenti dalla ritenuta, perocchè in qual modo è possibile comprovare la possidenza di siffatte cedole? Si aprirebbe certamente un largo campo ad infinite frodi, qualora la presentazione al pagamento degli interessi sul debito pubblico dei titoli al portatore per parte di agenti diplomatici stranieri fosse sufficiente ad ottenere completamente tale pagamento senza ritenuta di sorta.

312. Veniamo ora alle imposte indirette, le quali non si percepiscono come le dirette ad epoche stabilite col mezzo di ruoli nominativi, bensì la loro riscossione ha luogo, in virtù di tariffe determinate dalla legge, all'occasione di certi fatti di circolazione o di consumazione, nel momento in cui codesti fatti si producono; oppure di certi atti della vita civile o di certe trasmissioni. Siccome tali imposte, al pari delle dirette, colpiscono la cosa per sè stessa che forma oggetto del fatto, dell'atto o della trasmissione, a chiunque essa appartenga, ne consegue che sono dovute anche dagli Inviati stranieri.

313. Non potrebbe pertanto un agente diplomatico, salvo una speciale disposizione della legge locale che gli accordi siffatto privilegio, pretendere di essere esente dai diritti di dogana per le importazioni dall'estero, inconciliabile non essendo il loro pagamento col suo carattere rappresentativo.

314. Tuttavia un uso antichissimo accordava ai ministri stranieri quella esenzione, e furono soltanto gli abusi a cui essa diè luogo, come notano tutti i pubblicisti, che indussero la maggior parte de' governi a restringerla in una misura convenevole (9). In generale si accorda agli agenti diplomatici anzi tutto un certo termine (di sei a nove mesi) per far venire dall'estero in franchigia dai diritti doganali tutti gli oggetti necessari al loro stabilimento; inoltre è loro aperto un credito annuale pe' bisogni giornalieri. Allorchè codesta somma è esaurita, i ministri devono, a rigore, pagare giusta le tariffe per l'eccedente; ma alcun governo non v'insisterà, dice Ch. De Martens, fin tanto che non vi sia abuso manifesto del privilegio diplomatico. In Inghilterra, fa osservare lo stesso scrittore, che la restrizione di un credito annuale non esiste, i diplomatici accreditati a Londra hanno la libertà illimitata d'importarvi ciò che vogliono; ma essi devono ogni volta, ed anche per l'oggetto il più insignificante, sollecitare il permesso con una nota speciale indirizzata al ministro degli esteri

(9) Vedi Heffter, § 217. — G. F. De Martens, *Loc. cit.* — Ch. De Martens, *Loc. cit.*

(*Foreigne Office*); mentre ne'paesi ov'è aperto un credito annuale, le mercanzie vengono rilasciate al capo di missione destinatario dietro un semplice certificato, rivestito del sigillo della legazione, ed attestante che esse sono destinate al suo uso particolare. L'esenzione dai diritti doganali è ristretta ai capi di missione; laonde non potrebbe esser chiesta da alcun segretario, eccettuato il caso in cui, come incaricato d'affari, gli sia stata affidata *ad interim* la reggenza dell'ambasciata o della legazione (10).

315. Del resto è evidente che comunque venga regolata l'esenzione di cui si tratta, non sarebbe giammai lecito agli agenti doganali di assoggettare alla loro visita alcun plicco o collo spedito ad un agente diplomatico, sia per corriere, sia per la posta, sotto il sigillo ufficiale del suo governo; perocchè altrimenti potrebbe venir meno l'inviolabilità attribuita alle carte della legazione (§ **133**).

316. Devono andar immuni dalla visita alla dogana anche gli equipaggi ed il bagaglio di un ministro straniero, comprovato che egli abbia il carattere di cui è fregiato per mezzo del suo passaporto. Se la esenzione dai diritti di dogana per le merci da lui importate può considerarsi come un semplice favore proveniente da ragioni di convenienza e di ospitalità, non può affermarsi altrettanto a riguardo dell'accennata immunità, concorrendo per la medesima le considerazioni che militano per lasciar liberamente passare i plicchi o colli trasmessi all'Inviato dal suo governo. Non si potrebbe infatti accordare il permesso di rovistare le vetture o gli effetti di un ministro straniero, senza compromettere la riservatezza con cui devono esser trattate le carte della legazione che egli può portare con sè. Siccome la visita altro scopo non può avere che il pagamento de'dazî d'importazione o d'impedire che s'introducano oggetti proibiti o di contrabbando, la parola del ministro dev'esser sufficiente affinchè se ne faccia a meno; non dovendosi presumere, salvo non si abbiano prove irrefragabilissime

(10) CH. DE MARTENS, *ibidem*.

in contrario, che egli voglia avvilire la sua dignità ed il suo carattere, servendosi della franchigia per uno scopo commerciale, o per favorire terze persone.

317. Quanto abbiamo detto circa i diritti doganali si applica altresì alle imposte sulla consumazione, le quali d'ordinario si riscuotono all'introduzione di alcuni prodotti ne' recinti daziari de' comuni. Siffatte imposte colpiscono i prodotti, astrazione fatta dalla qualità del proprietario; quindi non ne vanno esenti che le persone espressamente eccettuate dalle leggi del paese, fra le quali non sono d'ordinario compresi gli agenti diplomatici (11). Ma dobbiamo qui ripetere ciò che si disse a riguardo della visita alla dogana, vale a dire, che gli impiegati daziari dovranno rispettare gli equipaggi ed i bagagli di un ministro straniero il quale abbia fatto conoscere il suo carattere ufficiale.

318. Vanno poi d'accordo gli scrittori nell'affermare che un agente diplomatico non possa chiedere l'esenzione dai diritti di pedaggio, e simili, che si fanno pagare ai viaggiatori pel mantenimento di strade, ponti, argini o canali. Siccome il pagamento di codesti diritti si deve considerare come la compensazione di spese fatte e come il correspettivo di un reso servigio, così non invalse l'uso di esimerne gli Inviati stranieri; e se talvolta ne sono dispensati, egli è per pura cortesia o per convenienza che ciò avviene, e non perchè la dispensa sia fondata sul loro carattere rappresentativo.

319. Dicasi lo stesso delle tasse postali e telegrafiche, e di tutte le altre tasse che gli Stati percepiscono a titolo di rimunerazione di un servigio particolare da essi reso ai privati.

320. Per ultimo abbiamo le imposte indirette che si esigono in occasione di certi atti della vita civile o di certe trasmissioni della proprietà, dell'usufrutto, dell'uso o godimento de' beni, come sono, a mo' d'esempio, i diritti di bollo e quei di

(11) La legge italiana del 5 luglio 1864 N. 1827, relativa al dazio consumo governativo e comunale, nulla dice in proposito, a differenza della predetta legge concernente l'imposta sui redditi di ricchezza mobile.

registro, le quali imposte sono dovute dagli agenti diplomatici, salvo il caso di una dispensa speciale (12).

321. Un uso generale, fondato in parte sui trattati tra le Potenze cristiane d'Europa, e introdotto dopo l'epoca della Riforma, accorda agli Inviati stranieri di tutte le classi il diritto di esercitare nella propria casa un culto *semi-pubblico*, allorchè nel luogo in cui risiedono manchi affatto il pubblico esercizio della loro religione, od allorchè non vi sia già un altro ministro della medesima religione che trovisi al godimento di siffatto diritto, e del qual ministro essi ed il loro seguito possano frequentare la cappella.

Non staremo qui a svolgere tutte le questioni elevate in proposito dai pubblicisti, perocchè oramai, essendo presso tutti gli Stati civili prevalso il principio della libertà religiosa, tali questioni vennero a perdere ogni valore. E d'altra parte, forsechè l'accennato diritto si può considerare come una prerogativa degli agenti diplomatici, e non devesi invece ritenere fondato sulla libertà di coscienza garantita a tutti gli uomini dal gius naturale, in forza della quale è a ciascuno dato di

(12) Le leggi italiane del 14 luglio 1866 N.[i] 3121, 3122, sulle tasse di registro e di bollo, non contengono alcuna disposizione relativa agli agenti diplomatici; egli è perciò che sono i medesimi in Italia tenuti al pagamento di siffatte tasse.

In Francia la giurisprudenza decise che fossero dovuti i diritti di mutazione, ossia di registro, da un Inviato straniero per una successione apertasi in suo favore, a meno che nel paese a cui appartiene non esistesse una legge di reciprocità a favore degli agenti diplomatici del governo francese. Tale massima, attesta il Dalloz, fu consacrata dalla Corte di Cassazione colla sentenza del 26 aprile 1815. Egli riferisce inoltre alcune decisioni ministeriali relative alle successioni de' ministri stranieri deceduti in Francia nell'esercizio delle loro funzioni. Fu stabilito che non sia dovuto alcun diritto di mutazione per i mobili appartenenti a siffatte successioni, dovendosi l'Inviato considerare come deceduto in paese straniero; ma che invece debba farsi la dichiarazione e pagare il tributo per le rendite e crediti dovuti all'ambasciatore da francesi e pagabili in Francia, come sono le rendite inscritte nel gran libro del debito pubblico. Parimenti l'imposta è dovuta per gli immobili che l'ambasciatore possedeva in Francia (Dalloz, sect. 1, art. 4, § 4, numeri 142, 144, 145. — Vedi anche Foelix, *Op. cit.*, vol. 2, § 288).

adorare la Divinità nel modo che crede il più consono alle sue intime convinzioni? Ma siccome codesta preziosa libertà fu disconosciuta per lo passato, ed il diritto di scegliere il culto, anzichè fondarsi sulla legge naturale, si fondò sulla positiva, si ravvisò necessario, dopo la Riforma, di garantirne espressamente l'esercizio agli agenti diplomatici. Non deve perciò recar meraviglia se anche ne' libri de' più recenti scrittori troviamo minuziosamente descritte le condizioni sotto le quali è dato ad un ministro straniero di esercitare il proprio culto, quando questo non sia riconosciuto nel territorio in cui egli adempie alle proprie funzioni (13).

(13) Vedi HEFFTER, § 213. — G. F. DE MARTENS, §§ 222-226. — CH. DE MARTENS, § 36. — BLUNTSCHLI, articoli 203-208.

TITOLO SESTO.

Prerogative degli agenti diplomatici negli Stati appo i quali non sono accreditati.

—=—

SOMMARIO.

322. Questione circa tali prerogative.
323. Opinione giusta la quale il carattere pubblico di un agente diplomatico non può spiegare efficacia che rispetto alla nazione a cui egli è inviato.
324. Dottrina contraria.
325. Teoria di Merlin, Maillardiere e Wheaton.
326. Teoria del Dalloz.
327. Avendo il rappresentante di una Potenza estera resa palese tale sua qualità, la prerogativa della inviolabilità può da lui essere invocata anche ne' paesi nei quali non trovasi che di passaggio.
328. Tuttavia alle violenze e agli oltraggi contro il medesimo, in codesti paesi, non sono applicabili che le sanzioni penali per le offese contro i privati.
329. A più forte ragione dovrà aver luogo lo stesso trattamento, qualora un Inviato della Santa Sede presso un governo estéro venisse offeso in Italia.
330. In qual senso la prerogativa dell'inviolabilità spieghi piena efficacia rispetto ai governi degli Stati appo i quali un agente diplomatico non è accreditato.
331. Non è necessario il permesso del sovrano territoriale, affinchè in codesti Stati sia a lui dovuta una piena sicurezza.
332. Gli equipaggi ed i bagagli di un ministro straniero devono, durante il viaggio, andare immuni da qualunque visita.
333. Non può da lui essere invocata l'immunità dalla giurisdizione locale, avvenendo che parimenti durante il viaggio abbia contratto delle obbligazioni o commesso de' reati.
334. Egualmente non può pretendere l'immunità dai dazi di transito in vigore negli Stati da lui attraversati per gli oggetti che porta seco, oltre il bagaglio.
335. Gli Inviati della Santa Sede presso i governi esteri godono in Italia dell'inviolabilità personale e di quella delle carte relative alla loro missione.
336. Ma non della immunità dalla giurisdizione de' tribunali italiani.
337. Del pari non potrebbero in alcun modo, tornando nel Regno, pretendere l'immunità dai diritti di dogana per le loro importazioni.

322. Tutte le prerogative delle quali ci siamo fin qua occupati si possono invocare da un agente diplomatico nel territorio dello Stato presso cui deve compiere la sua missione. Ma siccome, avanti di por piè in codesto territorio, gli può occorrere di passare su territori di altri Stati, dobbiamo ora indagare quale sia ivi la sua condizione giuridica, dobbiamo cioè risolvere la questione se anche le nazioni sul territorio delle quali dee il ministro transitare, nel recarsi al luogo di sua destinazione o nel ritornarne, sieno obbligate a riconoscere le prerogative annesse al suo carattere rappresentativo.

323. Siffatta questione è molto controversa fra i pubblicisti. Il nostro Alberico Gentile (1), il Grozio (2), il Bynkersoek (3), il Zouch (4), l'Hubero (5), il Leyser (6), l'Achenwall (7), G. F. De Martens (8), affermano che il carattere pubblico di un agente diplomatico non può spiegare efficacia che rispetto alla nazione a cui egli è inviato, dovendosi rispetto alle altre nazioni considerare come un semplice privato. Pertanto, secondo codesta teoria, se un ministro straniero ricevesse un'offesa durante il viaggio, nell'andare alla sua residenza o nel ritornare, siffatta offesa altro non costituirebbe se non una violazione del diritto di passaggio inoffensivo che si può invocare da qualunque viaggiatore, e giammai potrebbe esser riguardata come un attentato contro il Diritto delle genti.

Tale principio è altresì propugnato dal Viquefort, che fu sempre riguardato come il più coraggioso campione della inviolabilità degli ambasciatori. Egli è perciò che non ebbe difficoltà di asserire che l'assassinio memorabile degli ambasciatori del re di Francia Francesco I, accreditati presso la Porta ottomana

(1) *De legationibus*, lib. 11, cap. 3.
(2) *Op. cit.*, lib. 2, cap. XVIII, § 5.
(3) *Op. cit.*, cap. 9, § 7.
(4) *De jure feciali*, part. 2, sect. 4, N. 18.
(5) *De jure civitatis*, lib. 3, sect. IV, cap. 2, N. 20.
(6) *De legatis transeuntibus*, Medit. ad D., sp. 672.
(7) *De transitu et admissione legati ex pacto repetendis.*
(8) *Op. cit.*, § 246.

e la Repubblica di Venezia, commesso mentre passavano sulle terre di Carlo V, comunque fosse da considerarsi come un atroce misfatto, nessuna offesa però recava al Diritto delle genti, nè alle prerogative degli ambasciatori (9).

E come conseguenza della medesima dottrina si stabilisce inoltre che la finzione della *extraterritorialità* non può spiegare efficacia negli Stati ne' quali l'Inviato non trovasi che di passaggio, e quindi che è ivi soggetto alla giurisdizione locale.

324. Altri pubblicisti, pur riconoscendo che, strettamente parlando, soltanto il governo presso cui un agente diplomatico è accreditato trovasi obbligato e particolarmente impegnato a fargli godere tutti i diritti inerenti al suo carattere; credono nullameno che sia un errore il credere che negli altri Stati non debba l'Inviato esser considerato che come un viaggiatore ordinario, e che egli vi si trovi intieramente spogliato del carattere di pubblico ministro. Purchè la sua qualità *sia conosciuta*, sostengono il Vattel e Ch. De Martens, che in virtù del Diritto delle genti egli abbia diritto a de' riguardi particolari in ciò che concerne la sua persona, il suo seguito ed i suoi equipaggi. A lui principalmente è dovuta una intiera sicurezza. Se il passaggio pacifico di un semplice privato deve essere al coperto da ogni oltraggio, tale protezione è dovuta a più forte ragione al ministro che va ad eseguire gli ordini del suo sovrano e che viaggia per gli affari di una nazione. Insultarlo sarebbe fare ingiuria al suo governo ed allo Stato da lui rappresentato; arrestarlo e fargli violenza sarebbe ledere il diritto di legazione che appartiene a tutti i sovrani.

Ecco il perchè, secondo quegli scrittori, aveva perfettamente ragione Francesco I di dolersi dell'assassinio de' suoi ambasciatori commesso colla connivenza delle autorità imperiali; e dietro il rifiuto di Carlo V di dare una conveniente soddisfazione, era nel pieno diritto quel monarca di dichiarargli la guerra e d'invocare l'assistenza di tutte le nazioni.

(9) *Op. cit.*, lib. 1, § 29.

Se non che l'immunità diplomatica la restringono gli stessi pubblicisti al *passaggio innocuo*. Perocchè se il viaggio del ministro fosse giustamente sospetto; se un sovrano avesse motivo a temere che egli sia per abusare della libertà d'entrare nelle sue terre per macchinare qualche cosa a suo danno; o che si rechi per dare avviso ai suoi nemici, o per suscitargliene de' nuovi, egli può rifiutargli il passaggio, ma non dee maltrattarlo, nè soffrire che si attenti alla sua persona. Qualora poi un governo non avesse delle ragioni abbastanza forti per negare il passaggio al ministro straniero, altro partito non gli rimane all'infuori di quello di prendere delle precauzioni contro l'abuso che potrebbe questi farne (10).

325. Abbiamo un'altra dottrina, la quale di molto si avvicina a quella che siamo venuti esponendo. Il Merlin, il Maillardiere

(10) VATTEL, *Op. cit.*, liv. IV, chap. VII, § 84. — CH. DE MARTENS, *Op. cit.*, § 37. Quest'ultimo scrittore cita il caso del signor Soulé, ministro degli Stati-Uniti a Madrid, ma nato suddito francese, al quale, nel 1854, il governo imperiale negò il permesso di passare alcuni giorni a Parigi. I motivi di codesto rifiuto furono esposti dal ministro Drouyn de Lhuys nella sua Nota al rappresentante americano a Parigi, il signor Mason, il quale avea chiesto delle spiegazioni in proposito. « Il governo dell'imperatore, egli diceva, non ha preteso d'impedire all'Inviato che traversava la Francia di recarsi al suo posto per adempiere alla sua missione. Ma passa una differenza tra un semplice passaggio ed il soggiorno di uno straniero, i cui precedenti hanno sgraziatamente risvegliato l'attenzione delle autorità preposte in Francia al mantenimento dell'ordine pubblico. Se il signor Soulé voleva recarsi direttamente a Madrid, la via della Francia gli era aperta; ma se si proponeva di andare a soggiornare a Parigi, codesto privilegio gli era negato. Io dovevo adunque consultarlo sulle sue intenzioni, prosegue il prelodato ministro, ed è egli che non me ne diede il tempo. Non avendo l'autorizzazione necessaria per rappresentare nel suo paese natale il suo paese d'adozione, il signor Soulé non è per noi che *un semplice privato,* e si trova sotto l'impero della legge comune. » Avendo l'Inviato americano assicurato che la sua intenzione era semplicemente di attraversare la Francia per recarsi a Madrid, il passaggio gli fu accordato, e l'affare non ebbe seguito.

Ma non tralascia di osservare il De Martens che a lui sembra essere quella Nota andata troppo in là, quando asserì che devesi un diplomatico che viaggia considerare come un semplice privato (Nota 1, al cit. § 37).

e il Wheaton sostengono che un ministro gode della protezione del Diritto delle genti ne' territori pei quali deve passare. Ma non basta, affinchè possa invocare tale protezione, che egli abbia fatto conoscere il suo carattere rappresentativo, essendo necessario inoltre che egli chieda ed ottenga il permesso dal sovrano territoriale di passare nella sua qualità di ambasciatore. Codesto permesso pone il sovrano che l'accordò nella medesima condizione in cui egli si troverebbe se il ministro fosse stato a lui inviato e l'avesse ricevuto. Che se il passaggio abbia avuto luogo senza il permesso, l'ambasciatore dev' esser considerato come un viaggiatore ordinario, come un semplice passeggiero; e conseguentemente nulla s'oppone a che venga arrestato, allorchè si abbiano contro di lui delle cause che sarebbero sufficienti per arrestare un privato (11).

326. Il Dalloz crede che siffatta dottrina non accordi una sufficiente protezione all'ambasciatore. Senza dubbio, egli dice, il ministro il quale non fa che passare, non ha, sul territorio da lui attraversato, le stesse prerogative che avrebbe se fosse ivi accreditato; ma non può egli essere assimilato a un semplice privato. Allorchè l'Inviato ha fatto conoscere la qualità che lo contraddistingue per mezzo del suo passaporto, ne sembra, conchiude quello scrittore, che debba esser trattato come pubblico ministro (12).

327. Vediamo ora a quale delle esposte opinioni debba darsi la preferenza. Siffatta questione ci pare tanto più importante, in quanto abbiamo già veduto (§ 55) che il legislatore italiano assicurò agli Inviati del Sommo Pontefice presso i governi esteri, nel territorio del regno, le prerogative ed immunità d'uso, che spettano, secondo il Diritto internazionale, agli agenti diplomatici, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritor-

(11) MERLIN, *Op. cit.*, Ministre pubblic, sect. V, § IV, N. XIV. — MAILLARDIERE, *Precis du Droit des gens*, p. 344. — WHEATON, *Eléments du Droit international*, part. 3, chap. 1, § 20.

(12) DALLOZ, *Op. cit.*, Agent diplomatique, sect. 1, art. 4, § 2, N. 101.

nare (13). Egli è perciò che rendesi necessario lo stabilire quali sieno tali prerogative ed immunità, onde sapere quale sia la condizione giuridica, in Italia, de' ministri destinati a rappresentare la Santa Sede all'estero.

È ben vero che, a rigore, il carattere di cui è fregiato un ministro straniero non potrebbe spiegare efficacia che rispetto alla nazione appo cui è inviato. Nullameno la solidarietà che deve regnare fra gli Stati, e l'interesse reciproco che essi hanno di vedere assicurata la libertà delle relazioni diplomatiche, imperiosamente esigono che debbano tutti cooperare affinchè a siffatta libertà non si frappongano degli inutili ostacoli, che anzi abbiano a favorirla per quanto è possibile (14).

Ecco il perchè noi crediamo che avendo il rappresentante di una Potenza estera, colla presentazione del passaporto, delle credenziali o de' pieni-poteri, messo in evidenza che egli è realmente tale, la prerogativa della inviolabilità possa da lui essere invocata anche ne' paesi nei quali non trovasi che

(13) Art. 11, capoverso 2.° della legge 13 maggio 1871 N. 214, serie 2.ª L'articolo, com'era stato proposto dalla Commissione, stabiliva che i legati e nunzi del Sommo Pontefice presso i governi esteri godessero di tutte le prerogative ed immunità che competono agli agenti diplomatici secondo il Diritto internazionale.

Fu giustamente osservato, nella tornata della Camera dei Deputati del 15 febbraio 1871, dall'onorevole Mancini, che in forza di tale disposizione avrebbe il Papa potuto nominare de' Legati e nunzi, senza inviarli mai all'estero, i quali avrebbero goduto nel regno d'Italia l'immunità da ogni legge e da ogni giurisdizione.

È stata riconosciuta la gravità di questa e di altre obbiezioni, e per ciò l'articolo venne rinviato alla Commissione per esser riveduto.

Nella successiva tornata fu presentato ed approvato l'articolo come la Commissione l'avea nuovamente redatto, giusta il quale le prerogative ed immunità furono limitate all'andata ed al ritorno. Oltre a ciò, per togliere i dubbi che sarebbero potuti sorgere dalla parola *Legati*, la quale nel Diritto ecclesiastico ha molti significati, non si parlò che degli Inviati presso i governi esteri, de' Legati cioè che sono appo questi incaricati per parte della Santa Sede di un ufficio permanente o temporaneo (*Atti del Parlamento,* pagine 613-615, 620).

(14) Heffter, § 207.

di passaggio, e quindi che le violenze e gli oltraggi verso il medesimo costituiscano un attentato contro il Diritto delle genti.

328. Nè vogliamo con ciò affermare che le disposizioni speciali vigenti ne' diversi paesi per garantire gli Inviati stranieri, debbano ricevere applicazione allorchè trattisi di offese verso un agente diplomatico accreditato presso una terza Potenza. Conciossiachè ne fu dato di vedere che tutte quelle disposizioni sono relative alle offese commesse verso i diplomatici accreditati presso lo Stato dal cui legislatore furono sancite. Ora è ben noto il principio che le leggi penali non possono giammai per analogia estendersi oltre i casi in esse non contemplati (15).

Qualora pertanto avvenga il caso di violenze od oltraggi verso un ministro straniero che trovavasi di passaggio nel territorio di uno Stato, altre disposizioni non si potrebbero applicare all'infuori di quelle sanzionate per le offese contro i privati.

329. A più forte ragione dovrà aver luogo lo stesso trattamento qualora un Inviato della Santa Sede presso un governo estero venisse offeso in Italia nel recarsi al luogo di sua missione o nel ritornarne; in quanto che il patrio legislatore soltanto alle offese contro gli Inviati delle Potenze estere presso il Pontefice estese le sanzioni penali per le offese ai rappresentanti delle stesse Potenze appo il governo italiano (16).

330. Ma se la prerogativa della inviolabilità non ha valore, nel senso accennato, rispetto agli abitanti de' paesi appo i quali un agente diplomatico non è accreditato, spiega per contro

(15) Vedi art. 3 e 4, *Disposizioni preliminari* del Codice civile italiano. D'altronde non vi sarebbe nemmeno l'analogia, qualora si trattasse di disposizioni concernenti le offese verso un agente diplomatico mentre esercita le sue funzioni, non potendo questo caso verificarsi che nel territorio dello Stato appo cui egli è accreditato.

(16) Citato art. 11, capoverso 1.° della legge 13 maggio 1871. — Vedi sopra § **55**.

piena efficacia rispetto ai governi degli stessi paesi, nel senso, che avendo egli fatto conoscere il carattere di cui è rivestito, è a lui dovuta dai medesimi governi una piena sicurezza. Onde essi devono astenersi da qualunque atto di violenza a suo riguardo, e far rendere giustizia dai loro tribunali, in conformità alle disposizioni del Diritto comune, per le offese commesse dai privati.

A nostro avviso perciò non si può dubitare che l'assassinio degli ambasciatori di Francesco I commesso colla connivenza del governatore di Milano, sotto il pretesto che essi avessero avuto l'incarico di andare a negoziare col gran Signore e coi Veneziani contro gli interessi di Carlo V, non costituisse un vero attentato contro il Diritto delle genti (17). Quando la qualità che contraddistingue un Inviato diplomatico sia stata resa da lui palese, perchè mai le violenze e gli oltraggi di cui egli fu oggetto si dovranno considerare meno gravi, solo per la circostanza di essersene reso colpevole uno Stato che non è quello appo cui era accreditato? Appunto per la solidarietà onde le nazioni sono unite, e per l'interesse reciproco che esse hanno di vedere assicurata la libertà delle relazioni interna-

(17) Non mancano altri esempi di agenti diplomatici la cui inviolabilità non venne rispettata ne'paesi nei quali si trovavano di passaggio. Ci contenteremo di accennare al più orribile attentato che a questo riguardo rammenti la storia, ed è l'assassinio de'plenipotenziari francesi, Bonnier, Roberjot e Debry, al Congresso di Rastadt, commesso nella notte del 28 aprile 1799. Partiti essi senza scorta, che invano l'aveano richiesta, furono a poca distanza da quella città assaliti da una schiera di ussari austriaci del reggimento di Szelklers, dopo di avere il comandante di codesto reggimento loro chiesto i loro nomi e le loro qualità. Bonnier e Roberjot caddero barbaramente trucidati: Debry si salvò a stento e quasi per miracolo. Dietro tutte le indagini fatte dal Corpo diplomatico ancora riunito a Rastadt, fu chiaro che questo insigne misfatto era stato comandato, e il cenno partito da alto luogo. D'onde però, e da chi? Furono successivamente accusati la Corte di Vienna, il gabinetto di Londra, gli emigrati, e perfino lo stesso Direttorio francese. La storia si smarrisce in questo laberinto, tanto più che le informazioni incominciate per ordine dell'imperatore non ebbero seguito, sicchè ella, come bene osserva il Casanova, deve limitarsi a respingere le imputazioni ingiuste (*Op. cit.*, lez. XIII).

zionali, dee ciascuna accordare la sua protezione non solo agli agenti diplomatici appo lei accreditati, ma a quelli altresì che sono inviati appo le altre.

331. Nè crediamo necessario che il passaggio di un pubblico ministro nel territorio di una terza Potenza abbia luogo dopo di avere da questa ottenuto il permesso di passare come tale, affinchè sia a lui dovuta una piena sicurezza. Quel che importa infatti è che la sua qualità sia conosciuta, non potendosi altrimenti ritenere che le offese verso lui vadano a ferire la nazione di cui è il rappresentante ed a vulnerare il diritto di legazione che è comune a tutti i sovrani. Ma quando siffatta qualità sia stata posta in chiaro, l'obbligo di rispettare l'inviolabilità sorge immantinenti, senza che sia d'uopo di quel permesso. Anche trattandosi di semplici privati, affinchè loro si accordi il libero passaggio, è forse richiesta la condizione che questo segua previa l'autorizzazione del sovrano territoriale?

332. È dovuta adunque agli agenti diplomatici piena libertà di passaggio ne' territori che si devono da essi attraversare, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornarne. Siccome poi la prerogativa dell'inviolabilità estendesi a tutti gli atti inerenti alle funzioni diplomatiche (§ **133**), epperò essa importa che gli equipaggi ed il bagaglio di un ministro straniero debbano, durante il viaggio, andare immuni da qualunque visita, affinchè non si dia occasione all'involamento delle carte della legazione (§§ **314**, **315**), così è evidente che tale immunità debba essere riconosciuta anche dalle autorità locali de' paesi appo cui l'agente diplomatico non è accreditato, alle quali, per mezzo del passaporto, delle credenziali o de' pieni-poteri, abbia fatto conoscere il carattere ufficiale ond'è fregiato.

333. Venendo ora alla immunità dalla giurisdizione locale, fedeli ai principî svolti nel titolo precedente, non avendo noi ammesso che tale immunità si possa invocare in modo assoluto da un agente diplomatico nel paese ove risiede, tanto meno potrà goderne ne' paesi nei quali non trovasi che di passaggio. Qualora pertanto un ministro straniero contragga in questi paesi delle obbligazioni, o vi commetta de' reati, egli sarà

sottoposto alla giurisdizione civile e criminale del luogo, nel modo stesso che gli altri stranieri. Siffatto principio lo vediamo propugnato anche da alcuni degli scrittori che ammettono la finzione della *extraterritorialità* (18), e ben a ragione, perocchè siffatta finzione non può spiegare efficacia che ne' rapporti fra lo Stato che invia e quello appo cui l'agente diplomatico è inviato per adempiere alla sua missione.

334. Egualmente non potrebbe un agente diplomatico pretendere l'immunità dai dazî di transito in vigore negli Stati da lui attraversati per gli oggetti che porta seco, oltre il bagaglio, non competendo siffatta immunità neppure nello Stato appo cui egli è accreditato (§ **313**). È vero che in alcuni paesi si pratica diversamente, sia in virtù di usi particolari e reciproci, sia per motivi di deferenza per parte degli Stati secondari verso le grandi Potenze; ma notano gli scrittori che ciò non basta per stabilire l'esistenza di un uso generale o di un diritto (19).

335. Da quello che s'è detto rilevasi che gli Inviati della Santa Sede presso i Governi esteri, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornarne, possono, nel territorio del regno, facendo palese la qualità di cui sono rivestiti (20), invocare la prerogativa della inviolabilità, nel modo che abbiamo accennato a riguardo de' veri agenti diplomatici. Il che equivale al

(18) Bynkersoek, cap. IX, § 7. — G. F. De Martens, § 247. — Heffter, § 207.

(19) G. F. De Martens, § 248. — Ch. De Martens, § 37. — Hlüber, § 205.

(20) È colla presentazioni delle credenziali, ossia delle *Bolle* di cui sono portatori (vedi la nota 1 del *titolo quarto*), che sarà ad essi dato di stabilire siffatta qualità. Senza tale presentazione è evidente che la loro condizione non può esser diversa da quella de'semplici privati. Venne ciò espressamente detto dal relatore della Commissione, nella tornata della Camera dei Deputati del 15 febbraio 1871, avendo egli fatto osservare che coll'essere state estese agli Inviati del Pontefice le norme generali del Diritto internazionale che si applicano ai veri agenti diplomatici, si veniva ad imporre ad essi l'obbligo di comunicare le loro credenziali al governo italiano, onde godere nell'andare e nel venire delle prerogative diplomatiche (Citati *Atti del Parlamento*, pag. 614).

dire che è ai medesimi garantito il libero transito per l'Italia, senza che ne' paesi da essi attraversati, i loro equipaggi e bagagli possano essere assoggettati ad alcuna visita, onde in tal modo sia pienamente tutelata l'inviolabilità personale e quella delle carte relative alla loro missione (21).

336. Per quant'è poi della immunità dalla giurisdizione dei tribunali italiani, anche quando la si dovesse accordare ai veri agenti diplomatici, i quali si trovino di passaggio in Italia, è evidentissimo che non potrebbe essere invocata dai rappresentanti del Pontefice presso le Potenze estere, perocchè avendo questi perduto colla cessazione del potere temporale ogni giurisdizione civile e penale, con quella immunità si verrebbe a creare una classe d'individui al di fuori di ogni e qualsiasi giurisdizione (22).

337. Finalmente, gli Inviati del Sommo Pontefice presso i governi stranieri, non potrebbero in alcun modo, tornando nel regno, pretendere l'immunità dai diritti di dogana per le loro importazioni, perocchè furono ad essi assicurate le immunità *d'uso* secondo il Diritto internazionale; ora abbiamo veduto (§ **334**) che l'esenzione dal pagamento di quei diritti

(21) Giusta quanto si disse a riguardo de' veri agenti diplomatici circa l'esenzione della visita alla dogana dei loro equipaggi e bagagli (§ **315**), qualora si avessero prove *irrefragabilissime* valevoli a dimostrare che un Inviato pontificio vuol servirsi della franchigia per uno scopo commerciale, o per favorire terze persone, egli è certo che si potrebbe procedere alla visita, con tutti i riguardi necessari affinchè non venga meno la inviolabilità delle carte della legazione.

(22) Anche tale cosa fu espressamente detta, sia nella relazione presentata dalla Commissione nella tornata del 16 gennaio 1871, sia nella predetta seduta del 15 febbraio. La Commissione non credette necessario di stabilire con una disposizione speciale che gli Inviati del Papa presso le Potenze estere sono soggetti alle leggi dello Stato, essendo una cosa ben naturale, che siccome il Pontefice è privo di ogni giurisdizione, i suoi Inviati non possono godere dell'immunità dalla giurisdizione dei tribunali italiani. « Appunto per questo, osservava l'onorevole relatore Bonghi, « i tribunali, succedendo il caso, troveranno di per sè soli il principio « da applicarvi, senza bisogno che la redazione dell'articolo si faccia, « con soverchie e minute prescrizioni, più complicata e meno chiara » (Citati *Atti del Parlamento,* pagine 346, 615).

non può dirsi fondata su di un uso generale. È per assicurare al Sommo Pontefice piena libertà d'azione e di corrispondenza con tutto l'orbe cattolico che furono i suoi Inviati pareggiati agli agenti diplomatici (§ 56), e non già perchè i medesim possano servirsi della loro qualità per mire di privato interesse, con grave scapito delle finanze dello Stato.

TITOLO SETTIMO.

Doveri e funzioni degli agenti diplomatici.

SOMMARIO.

338. Il primo dovere dell'agente diplomatico è di vegliare scrupolosamente agli interessi del proprio paese, ne' termini e ne' limiti delle ricevute istruzioni.
339. Egli deve consacrare tutti i suoi sforzi ed ogni sua sollecitudine affinchè rimanga inalterata la buona armonia fra i due Governi.
340. Altri suoi doveri.
341. A che debba estendersi la sua *vigilanza*.
342. Qualità a lui necessarie.
343. È suo dovere di proteggere i propri concittadini residenti nel paese appo cui è accreditato.
344. Siffatta protezione è dovuta contro le vessazioni offensive del Diritto delle genti.
345. L'intervento non può aver luogo che per mezzo del ministro degli affari esteri.
346. Deve lasciare che la giurisdizione locale eserciti i suoi diritti, allorchè trattisi di affari puramente *privati*, i quali lascino illesi gli interessi nazionali.
347. I capi di missione hanno su tutti i loro connazionali un diritto *naturale di sorveglianza*.
348. Giurisdizione volontaria che esercitano a loro riguardo.
349-350. Seguito.
351. Una delle principali funzioni dell'agente diplomatico consiste nel fare delle comunicazioni al governo da lui rappresentato.
352. Quali cose debbano formare oggetto di tali comunicazioni.
353. Egli nulla deve nascondere ne' suoi rapporti di quanto il suo governo ha interesse di conoscere.
354. Ma nulla altresì deve alterare nelle parole o ne' fatti che riferisce.
355. I negoziati diplomatici costituiscono l'altra delle principali funzioni di un Inviato straniero.
356. Egli non *tratta* direttamente col sovrano, bensì col ministro degli affari esteri.
357. Parte semplicemente passiva da lui rappresentata allorchè i negoziati sono condotti dai ministri degli affari esteri de' due paesi.
358. Non può dirsi altrettanto qualora pel progresso di una negoziazione sia necessario lo scambio di scritture.
359. Quando un ministro possa sospendere l'esecuzione delle ricevute istruzioni, oppure allontanarsene.

360. Come abbiano luogo le comunicazioni da farsi da un capo di missione che ne abbia avuto l'incarico dal suo governo.

361. **Applicazione degli esposti principî circa i doveri e le funzioni degli agenti diplomatici, a riguardo de' ministri esteri inviati presso il Papa, ed altresì de' nunzi pontificî all'estero, ne' rapporti fra la Santa Sede e le Potenze straniere.**

362. **Gli Inviati de' governi esteri presso il Sommo Pontefice non possono esercitare alcun atto diplomatico verso il governo italiano, qualunque sia l'oggetto a cui esso si riferisca.**

363. Intervento di una terza Potenza allorchè due governi non sieno giunti ad intendersi per mezzo de' loro agenti diplomatici. Rinvio al titolo seguente.

338. Conosciuti i diritti e i privilegi, vediamo quali sieno i doveri e le funzioni degli agenti diplomatici.

Non si può dubitare che il primo dovere dell'agente diplomatico inviato presso un governo straniero sia di vegliare scrupolosamente agli interessi del proprio paese, ne' termini e ne' limiti delle ricevute istruzioni. Il benessere e la dignità dello Stato da lui rappresentato determinano esclusivamente il senso o l'interpretazione di coteste istruzioni; mentre il rispetto dovuto ai diritti di quello appo cui è accreditato determina i mezzi di raggiungere siffatto intento. Epperò dee l'Inviato astenersi da ogni offesa verso il governo e verso le istituzioni dello Stato straniero; non ingerirsi in alcun modo nella sua amministrazione interna ed evitare di prendere, come dice il Viquefort, un tuono di comando e di autorità (1).

339. È del pari evidente che avendo le legazioni per iscopo il mantenimento de' buoni rapporti fra gli Stati (§ 3), deve l'agente diplomatico consacrare tutti i suoi sforzi ed ogni sua sollecitudine al conseguimento di tale scopo, affinchè cioè rimanga inalterata la buona armonia fra il governo da lui rappresentato e quello appo cui risiede. Egli cercherà, dice Charles De Martens, di allontanare ogni motivo di prevenzione, dissipare le nubi, giustificare il suo governo de' torti ond'è accagionato, e non presentare che con moderazione quelli de' quali esso pensa di dover portar lagnanza. Più che ogni altro uomo

(1) *Op. cit.*, lib. 2, cap. 4.

di Stato, il diplomatico deve conciliare il *suaviter in modo* col *fortiter in re;* inflessibile per gli interessi pubblici posti sotto la sua salvaguardia, ei nulla trascurerà per ottenere di essere benvisto dalle persone con cui ha da trattare, evitando col suo contegno tutto ciò onde si possa crederlo accessibile ad influenze dalle quali egli non saprebbe lasciarsi imporre (2).

340. La politica, non meno che la convenienza, fanno un dovere all'agente diplomatico di nulla togliere al rispetto che deve al sovrano straniero. Appunto perciò, sintanto che la sua posizione a lui nol vieti, egli si associerà agli avvenimenti felici o tristi che tocchino la persona o la famiglia di cotesto sovrano. Egli rispetterà le cerimonie religiose del paese, i costumi nazionali, ed anco i pregiudizî popolari, di cui le masse sono tanto più gelose quanto trovansi meno inoltrate nella via della civiltà. Prenderà inoltre parte alle feste e alle pubbliche dimostrazioni, ognorachè le convenienze non glielo impediscano (3), e che possa conciliare i riguardi verso la nazione a cui è inviato con quelli della nazione che egli rappresenta. Importa infatti che una astensione non calcolata non si possa interpretare come un'offesa, e non divenga, per inconsideratezza, la causa frivola di un raffreddamento, le cui conseguenze ponno talvolta andare al di là di ogni previsione (4).

341. La *vigilanza* del pubblico ministro deve estendersi a tutto ciò che può interessare il suo paese; la qual vigilanza non gli sarà possibile, fuorchè coll'aiuto d'informazioni diligentemente raccolte da tutte le parti. Epperò il diplomatico, se vuole fedelmente adempiere alla sua missione, dovrà seguire con attenzione la corrente della pubblica opinione, tale come

(2) Ch. De Martens, *Op. cit.*, § 49.

(3) Qualora si trattasse di feste o di dimostrazioni per successi ottenuti in una guerra, a riguardo della quale la nazione rappresentata dall'agente diplomatico siasi dichiarata neutrale, è naturalissimo che ei debba astenersi dal prendervi parte. Avrebbero forse dovuto i rappresentanti degli Stati neutri associarsi a Berlino alla pubblica gioia per le strepitose vittorie riportate dalla Germania nell'ultima guerra colla Francia a Sedan, a Metz, a Parigi?

(4) Ch. De Martens, *Loc. cit.*

si manifesta ne' dibattimenti della stampa e nelle discussioni del Parlamento; sorveglierà le lotte d'influenza nel gabinetto e nella Corte; e cercherà inoltre di stabilire delle relazioni non interrotte coi personaggi influenti del paese. Ma coteste investigazioni incessanti non devono rendersi indiscrete, nè tradirsi con passi compromettenti (5).

Così dovrà egli guardarsi da ogni intrigo coll'opposizione parlamentare o coi partiti della Corte. Mancherebbe poi al suo dovere il più essenziale, qualora si permettesse d'incoraggiare colla sua approvazione la resistenza alle leggi del paese ove risiede, e la critica degli atti del governo appo cui è accreditato (6).

342. Per un ministro che abbia a cuore di saper tutto, l'attività non gli basta, ma sono per lui qualità obbligate il tatto e la riserva: molto soventi per meglio vedere, dice il prelodato pubblicista, egli deve fingere di non guardare. Tali tentativi, affinchè si riesca a sventarli, devono in principio apparire ignorati; appartiene al suo discernimento e alla sua prudenza il decidere sul momento in cui la sorveglianza segreta dee cedere il posto al controllo aperto. Tostochè vi sia usurpazione intorno a diritti acquistati od abbandono di contratte obbligazioni, l'intervento ufficiale dell'agente diplomatico è nelle sue attribuzioni e ne' suoi doveri; ma troppo zelo può nuocere alla migliore delle cause, e devesi da lui evitare che passi intempestivi non rechino pregiudizio ai desiati risultamenti (7).

(5) Ch. De Martens, *Loc. cit.*

(6) Della violazione di tal dovere il ministro imperiale Drouyn de Lhuys, nel dispaccio dell'8 febbraio 1865 al signor conte di Sartiges, ambasciatore di Francia a Roma, accusava il nunzio apostolico a Parigi, per avere questi scritto due lettere colle quali era incoraggiata l'opposizione dei vescovi francesi alla politica del governo. « Con siffatta condotta, soggiungeva quel ministro, il nunzio ha gravemente compromesso il carattere di cui è rivestito » (Ch. De Martens, *ibidem*).

(7) « Noi non seguiremo quegli scrittori politici, continua a dire Charles « De Martens, i quali discutono magistralmente se e fino a qual punto « sia il diplomatico autorizzato di ricorrere alla scaltrezza. Vi sono cer-

343. Fin qua però abbiamo parlato del dovere che ha ogni agente diplomatico di vegliare scrupolosamente agli interessi della propria nazione collettivamente presa; ma egli ha altresì quello di proteggere i membri di essa residenti nel paese appo cui è accreditato. Siccome ad ogni Stato incombe la difesa de' propri cittadini ovunque essi si trovino, così è mercè i suoi rappresentanti che gli è dato di compiere a tale dovere nelle estere regioni, vale a dire, è per loro mezzo che il governo estende le sue braccia protettrici su tutta la superficie del globo.

« tamente delle circostanze difficili in cui la condotta degli affari esige « di andare al di là dell'arrendevolezza, sopratutto quando non si fa che « usare delle rappresaglie. A un diplomatico che ha fatto uso della contrammina non si potrebbero fare de'rimproveri, nello stesso modo che « a un ufficiale il quale metta le sue truppe in imboscata contro il nemico. Ma un ministro veramente capace si trova raramente nel caso « di ricorrere a siffatti mezzi; egli non conoscerà i sotterfugi della scaltrezza che per sventarla, senza servirsene egli medesimo, perocchè « dee sapere che la lealtà di un carattere elevato, il quale disdegna le « vie oblique e l'intelligenza maturata dalla pratica, conducono più lungi « ne' grandi affari che la furberia la più raffinata. »

Fa benissimo osservare lo stesso autore che « un diplomatico non ha « d'uopo di esser sapiente, ma egli non dee giammai abbandonare i forti « studî che rendono l'elasticità allo spirito faticato dall'opera del giorno. « Per ben conoscere il paese ove risiede è mestieri che si occupi della « sua storia, della sua letteratura e delle sue opere d'arte, come altresì « della sua industria e del suo stato militare. La gente superficiale non « oserà giammai ridersi di un diplomatico letterato che allorquando egli « sia pedante o voglia far lo spiritoso. » Cita l'esempio del celebre Guglielmo di Humbolt, il quale traduceva l'*Agamennone* di Eschilo, e si sa che non fu per ciò meno rispettato; dicendo che si potrebbero anche citare il Guizot ed il visconte di Santarem (*Loc. cit.*).

Discorre in seguito della posizione personale e sociale del diplomatico, e dice in proposito che questi non deve giammai sembrar preoccupato della sua persona, e nullameno vegliare attentamente a conformare la sua condotta alle esigenze della sua posizione. Il suo primo dovere è di esser sempre padrone di lui; nulla deve turbare il suo equilibrio, ed è necessario che egli parli con molta riflessione per non compromettere l'esito di una pratica. Una viva immaginazione è un dono felice per un diplomatico, ma a condizione che egli sappia signoreggiarla, perocchè altrimenti corre il rischio di prendere per realtà le immagini della fantasia.

344. I capi di missione adunque sono i protettori naturali de'propri concittadini. Siffatta protezione non dee però aver luogo che ne'casi in cui fossero questi vittima di procedimenti arbitrari o di diniego di giustizia da parte delle autorità locali, oppure venissero a verificarsi a loro danno altre vessazioni offensive del Diritto delle genti. Suppongasi che da uno straniero sia stato commesso un reato: non v'ha dubbio che in omaggio al principio, giusta il quale le leggi penali obbligano tutti coloro che si trovano nel territorio dello Stato da cui emanano, a qualunque nazione essi appartengano, dovrà il delinquente esser punito dalle autorità locali in conformità

« Un diplomatico non deve giammai far l'importante, sotto pena di « rendersi ridicolo o spiacevole. I grandi personaggi non hanno bisogno « di spaziare nel sublime... La prudenza esige che non si vada al di là « della propria statura; altrimenti si rischia di sembrare quello che Tal« leyrand chiamava un gigante nel soffitto. »

Parla indi della modestia come una delle prime regole della saggezza diplomatica, perocchè in generale i governi riguardano gli Inviati stranieri come osservatori incomodi, e si sentono offesi se un diplomatico lascia veder troppo che ha penetrato i loro segreti. Sopratutto dopo un successo è di buona politica di tenersi in disparte e sottrarsi ai meritati complimenti: « Uno spirito indipendente ha in sè medesimo la misura « del suo valore e può far senza dell'ammirazione della moltitudine. »

A riguardo poi del tatto di cui ha d'uopo un diplomatico, dice che gli è tre volte necessario, nello stesso modo come fu detto che per far la guerra occorre del denaro, del denaro, e ancora del denaro. Un uomo di tatto comprende per intuizione ed afferra istintivamente ciò che conviene al momento e alle circostanze: « Il tatto è la bussola del diplo« matico che gli indica fin dove può navigare e come può evitare gli « scogli. »

Anche l'arte della conversazione è della più grande importanza per un diplomatico, e costituisce per lui un dono specialmente prezioso lo spirito di risposta, che deve esser accompagnato da sangue freddo. Cita l'esempio di un principe italiano, il quale trovandosi un giorno su un balcone con un ministro straniero che egli cercava di umiliare, gli disse: « È da questo balcone che uno de'mei avoli fece saltare un ambasciatore. » « È verosimile, rispose seccamente il ministro, perocchè in quei tempi gli ambasciatori non usavano di portar la spada. » Il principe Talleyrand possedea al più alto grado lo spirito di risposta: la piccola cronaca della diplomazia è piena delle sue risposte felici (Ch. De Martens, § 50).

alle leggi ivi vigenti; nè il rappresentante del paese al quale egli appartiene potrebbe in alcun modo arrestare il corso della giustizia, senza violare la sovranità dello Stato appo cui è accreditato. Ma se di ciò non si può dubitare, è altresì incontrastabile che cotesto rappresentante avrebbe il dovere di alzare alta la voce qualora vedesse commettere una manifesta ingiustizia a danno del suo concittadino, violandosi le stabilite forme, od introducendosi distinzioni odiose, come avverrebbe, se si volesse assoggettarlo a pene più gravi di quelle che s'infliggono ai nativi del paese. È ben vero infatti che ogni Stato ha il diritto di far rispettare le proprie leggi intese alla tutela dell'ordine sociale; quello però non possiede di vessare con siffatto pretesto gli stranieri trattandoli più rigorosamente de' nazionali (8). Dicasi lo stesso nel caso in cui un agente diplomatico venisse a conoscere che a danno de' suoi concittadini sono state violate le disposizioni de' trattati politici o di altre convenzioni in vigore fra i due paesi.

345. In siffatti casi è suo sacro dovere d'intervenire, senza attendere gli ordini del suo governo, essendo l'autorizzazione inerente al conferitogli mandato. Tuttavia l'intervento non dovrà seguire che per mezzo del ministro degli affari esteri: in altri termini, il capo di missione non potrà indirizzarsi direttamente ad alcun'altra autorità costituita, ma farà ad essa pervenire i suoi reclami pel canale di quel ministro.

346. Allorchè trattisi di affari puramente *privati*, ne' quali non si trovino complicati degli interessi nazionali, ed a cui riguardo sieno insorte delle contestazioni fra i concittadini dell'agente diplomatico e gli indigeni, ha egli l'obbligo, pel rispetto dovuto alla sovranità dello Stato appo cui risiede, di lasciare che la giurisdizione locale eserciti i suoi diritti; e sarebbe per lui un gravissimo errore il volere in ciò intromettersi. Devesi beninteso eccettuare il caso in cui l'esercizio di tali diritti avesse luogo irregolarmente, commettendosi degli arbitrî a

(8) Vedasi la citata mia opera, *Il principio di nazionalità*, ecc., capo primo, § 5.

danno di uno straniero, perocchè in tal caso, giusta il già detto, è certo che la protezione da questo invocata allo scopo di ottenere la esecuzione imparziale delle leggi, non potrebbe essergli negata dal rappresentante della nazione di cui egli fa parte.

347. I capi di missione esercitano su tutti i loro connazionali, in ricambio della protezione che spiegano a loro riguardo, un *diritto naturale di sorveglianza,* che può tradursi in *ammonizioni ufficiali* fatte a quelli fra essi i quali, con raggiri politici, volessero compromettere l'onore o gli interessi del loro paese, e corressero rischio, turbando la pubblica tranquillità, di richiamare sui medesimi de'provvedimenti severi, contro cui, perchè conformi a giustizia, dovrebbe venir meno ogni protezione (9).

348. Fino a qual punto la *giurisdizione volontaria* esercitata da un agente diplomatico sulle persone del suo seguito possa estendersi sugli altri sudditi del suo sovrano, abbiamo veduto che spetta alle leggi di ciascun paese il deciderlo (§ 303). È d'uopo anche tener conto delle convenzioni particolari esistenti tra i governi.

349. Del resto, qualunque sia il tenore di coteste convenzioni, quasi dappertutto sono oggidì devoluti agli agenti diplomatici alcuni poteri speciali rispetto ai loro connazionali. Così, nella maggior parte degli Stati, hanno essi l'autorizzazione di ricevere diversi atti della competenza de'notai, come contratti di matrimonio relativamente ai beni de'coniugi, donazioni tra vivi, procure, testamenti, ecc. (10); ed anche gli atti dello stato civile (nascite, matrimoni e decessi) (11).

350. Inoltre è talvolta una delle attribuzioni de'capi di missione di legalizzare i documenti destinati a far fede nanti le autorità amministrative o giudiziarie del loro paese; ma deve precedere la legalizzazione del ministro degli affari esteri

(9) Ch. De Martens, § 51.

(10) Per il rilascio di questi atti il ministro delega ordinariamente i suoi poteri al cancelliere della legazione (§ 278).

(11) Vedi articoli 368, 381, 396 del Codice civile italiano.

del governo locale (12). A loro incombe del pari la spedizione oppure la vidimazione de' passaporti (13).

351. Non basta che un agente diplomatico sia come una sentinella vigile nel posto che gli è stato confidato, intento ad impedire che non sieno lesi nè i diritti della propria nazione collettivamente presa, nè quelli de' suoi connazionali; ma è pur d'uopo che egli spieghi tutto lo zelo e l'attività necessaria perchè nulla sfugga alle sue investigazioni di ciò che

(12) In diversi paesi l'uso ha ammesso che gli Inviati stranieri possano legalizzare la firma de' ministri della giustizia, dell'interno, ecc., come del pari quella de' notai della loro residenza: tuttavia ne attesta Charles De Martens che è ciò l'eccezione. Sono i consoli che hanno qualità per legalizzare la firma di tutti i funzionari pubblici, capi d'amministrazione, nei luoghi su cui si estendono le loro attribuzioni, unitamente a quella dei notai della loro residenza.

Ogni legalizzazione data da un agente straniero deve far menzione della qualità del funzionario da cui l'atto emana, ed attestare che è a conoscenza dell'agente che cotesto funzionario è attualmente, od era, allorchè l'atto è stato rilasciato, in possesso della qualità che vi fu da lui presa.

La legalizzazione apposta da un agente diplomatico o consolare non ha altro scopo e portata che di autenticare la firma dell'atto, senza che affetti per nulla l'atto per sè stesso.

Gli agenti diplomatici o consolari non sono tenuti di legalizzare le scritture private; tuttavia essi accordano la loro legalizzazione allorchè le apposte firme sieno già autenticate da altre legalizzazioni eseguite da pubblici ufficiali del paese in cui risiedono cotesti agenti. Così, dovendo, secondo il Codice civile italiano, le sottoscrizioni di una scrittura privata essere autenticate da un notaio (art. 1323), potrebbe, dopo tale autenticazione, un agente diplomatico o consolare straniero apporre la sua legalizzazione all'atto, la quale avrebbe per iscopo di rendere autentica la firma del notaio che legalizzò le sottoscrizioni delle parti.

Per la formola delle legalizzazioni degli agenti diplomatici e consolari vedasi il cap. VII del tomo 2.°, parte 2.ª della *citata opera* di Ch. De Martens.

(13) I passaporti altro non sono che certificati della nazionalità e dell'identità del portatore. Ond'è che la facoltà del capo di missione si limita a rilasciarne ai suoi connazionali, allorchè sieno scaduti quelli che furono loro spediti nel recarsi all'estero, i quali rimangono depositati nella cancelleria della legazione; oppure a vidimare i passaporti non per anco scaduti degli stessi connazionali che vogliano rientrare nel loro paese, o

il suo governo può avere interesse a conoscere, affine di rendergliene incessantemente un conto esatto e fedele ne' suoi *dispacci*. Una delle sue principali funzioni consiste pertanto nel fare delle comunicazioni al governo da lui rappresentato, inviandogli de' *rapporti* particolareggiati non solo sui punti importanti di cui può aver avuto l'incarico, ma in generale su tutte le cose le quali possono in qualche modo interessare il suo paese. Sono tante le relazioni politiche, industriali o commerciali esi-

continuare a viaggiare all'estero; ed altresì a vidimare quelli degli stranieri per il paese da lui rappresentato. Egli non può spedire de' passaporti a sudditi del paese ove risiede, eccettuato il caso in cui sia da lui inviato come *corriere di gabinetto* un domestico indigeno.

Ogni passaporto deve contenere: il nome e cognome, il luogo della nascita, l'età, la condizione sociale, e lo scopo del viaggio del portatore; come anche i suoi contrassegni, la qual formalità però è raramente osservata a riguardo di donne, o di persone di una posizione sociale elevata. Per esso vengono pregate le autorità civili e militari incaricate di mantenere l'ordine pubblico sia ne' paesi amici o alleati di quello dell'agente diplomatico, sia nell'interno dello Stato appo cui è questi accreditato, di lasciar liberamente passare il viaggiatore a cui il passaporto è rilasciato, e dargli in caso di bisogno aiuto e protezione.

Per la formola de' passaporti e della loro vidimazione vedasi Ch. De Martens, *Loc. cit.*

Gli agenti diplomatici fra le loro attribuzioni hanno pur quella di rilasciare ai pensionari del governo da essi rappresentato, il certificato di vita di cui hanno questi d'uopo in patria per poter riscuotere la pensione loro dovuta. Tale certificato deve indicare con precisione: l'età, il luogo di nascita, il nome e cognome dell'impetrante, ed il motivo per il quale è stato spedito; egli è perciò che il comparente deve produrre il suo atto di nascita ed apporre la sua firma sul certificato.

Le persone a cui è stato rilasciato un certificato di vita dalla cancelleria della legazione o del consolato del luogo in cui esse risiedono, dopo di avere prodotto la prima volta il loro atto di nascita (circostanza che dev'esser menzionata sui registri tenuti nella cancelleria), possono esser dispensati dal produrre cotesta carta per ottenere de' nuovi certificati.

I certificati di vita rilasciati dalle autorità locali hanno d'uopo, prima di ricevere il *visto* delle legazioni o de' consolati, di essere vidimati dalle autorità superiori di cui gli agenti diplomatici o consolari hanno qualità per legalizzare la firma (Vedi Ch. De Martens, *Loc. cit.*, che riporta i modelli de' certificati di vita da spedirsi ai pensionari civili o militari residenti in paese estero).

stenti fra i diversi paesi, tanti i punti di contatto e d'interessi comuni, che osservando attentamente ciò che succede intorno a lui, non trovi sempre l'agente diplomatico in una miriade di utili informazioni gli elementi vari e numerosi de' suoi rapporti (14).

352. Egli deve estendere le sue osservazioni a tutti gli oggetti che meritano di richiamare l'attenzione del suo governo, siccome atti ad indurlo a prendere de' provvedimenti valevoli a render prospero il paese all'interno, oppure ad intavolare de' negoziati all'estero per allargare la sfera delle relazioni internazionali. Epperò dee l'Inviato procurarsi delle informazioni e trasmettere de' dati certi sull'armata del paese in cui risiede, sulla sua amministrazione, sulla sua forza materiale e morale; sui rapporti commerciali e sullo stato della navigazione; sullo sviluppo dell'industria; sulle finanze e sorgenti di pubblica entrata; sui porti, fortezze, poste, canali, ferrovie, approvigionamenti di arsenali, pubblici stabilimenti, ecc. (15).

Allorchè è d'uopo entrare in molti dettagli di un affare speciale, è preferibile di scegliere la forma di un memoriale, e di non scrivere che il risultato generale nel dispaccio che l'accompagna. Il governo a cui si dirigono i rapporti potrà bensì non avere il tempo di studiare tosto il memoriale, premendogli tuttavia di conoscerne senza indugio la conclusione. In generale poi è desiderabile che si faccia il riassunto alla fine di ogni dispaccio, il quale tratti a fondo un grave affare o contenga il resoconto di una lunga conferenza (16).

(14) Ch. De Martens, § 52.

(15) *Ibidem.*

(16) Il prelodato autore fa altresì notare che « ai nostri giorni i giornali « hanno acquistato una grande importanza, e vi sono molti diplomatici che « cercano le loro armi principalmente nell'arsenale della stampa. Ma un mi- « nistro all'altezza della sua posizione sdegnerà questo mezzo di riempiere i « dispacci: egli leggerà attentamente i giornali e darà avviso al suo governo « a leggerli, dandogli i commenti necessari che lo pongano in grado di co- « noscere il concatenamento degli avvenimenti. Anche il ministro il più « abile non saprebbe sempre scrivere de' dispacci interessanti; ma quando « nulla accade, val meglio tacere che riferire la piccola cronaca della « Corte o della Società. »

353. È poi naturale che l'agente diplomatico nulla debba nascondere ne' suoi rapporti di ciò che si pubblica a pregiudizio del suo governo, e non tralasci nemmeno di riferire i discorsi tenuti da persone notabili del paese, la cui opinione possa essere di qualche peso ne' pubblici affari. È in tal modo che uno Stato può essere in grado di scongiurare qualche futuro pericolo; mentre non conoscendo appieno gli intendimenti degli altri Stati a suo riguardo, può facilmente lasciarsi lusingare dall'amor proprio, e trovarsi poi contro ogni aspettazione in un vero imbarazzo.

Da ciò rilevasi quanto sia delicata la posizione del rappresentante di uno Stato all'estero, e quanto difficile l'arte di compiere la missione a lui affidata. Egli deve avere un senno pratico non comune per estendere la sua vigilanza su tutto, e vedere indi di che convenga informare il suo governo. È senza dubbio una cosa molto increscevole di avere talvolta a spedire delle novelle disaggradevoli e tali da alterare la buona armonia fra i due paesi; ma è questo un dovere così essenziale alla sua carica che non potrebbe ad alcun costo sottrarvisi senza agire contro lo scopo della sua missione, la quale non è già, come osserva benissimo il predetto scrittore, di lusingare il suo sovrano, bensì d'illuminarlo e di renderlo ammaestrato di tutto ciò che lo concerne o l'interessa (17). Avrebbe forse il secondo impero gettata la Francia nella disastrosa guerra contro la Germania, laddove il suo rappresentante a Berlino avesse usata una maggior vigilanza, e reso istruito il proprio governo de' preparativi guerreschi che si facevano intorno a lui, ed i quali allora soltanto furono da que-

Prosegue a dire « esser d'uopo che rendendo conto al suo governo « de' ragguagli che riceve, o delle informazioni che raccoglie, l'agente « diplomatico distingua le notizie certe da quelle che lo sono meno; ed, « allorchè esse gli sembrino molto importanti, deve riferirle dettagliatamente, unendovi le sue proprie riflessioni, affinchè il suo governo « sia in grado di apprezzarne la portata. Per la medesima ragione egli « deve affrettarsi, allorchè è meglio informato, di rettificare i raggua- « gliamenti inesatti che avesse potuto dare » (*Ibidem*).

(17) *Ibidem.*

sto governo conosciuti quando ne vennero sperimentati gli spaventosi effetti?

354. Ma se l'Inviato nulla deve nascondere, nulla altresì deve alterare nelle parole o ne' fatti che riferisce, fosse anche per un certo riguardo verso il suo costituente, e onde attenuare l'effetto che la sua relazione potrebbe produrre sull'animo del sovrano o de' suoi ministri. *Esatto e vero* dev'essere in tutto ciò che scrive; nessuna considerazione sarebbe valevole a scusarlo di avere ommesso qualche ragguaglio, la cui ignoranza possa recar pregiudizio agli interessi a lui confidati, e la cui difesa riposa sulla sua fedeltà, non meno che sulla sua vigilanza e sui suoi lumi.

La posizione del ministro, in simile frangente, è delle più delicate in cui egli si possa trovare. Se da una parte deve da lui rendersi ossequio alla verità, dall'altra v'ha a temere che ne esageri l'espressione, qualora sia troppo vivamente preoccupato de' fatti che riferisce, e comunichi quindi, a sua insaputa, delle impressioni da cui non seppe in principio schermirsi, ma che sarebbero state modificate dal tempo e dalla riflessione. Sarà adunque d'uopo che l'agente diplomatico si munisca di molta calma e tranquillità, nulla da lui scrivendosi se non dopo di averne ben ponderato la portata e calcolate tutte le conseguenze che ne possono derivare. La notte porta consiglio, conchiuderemo col più volte citato pubblicista, e talvolta si rimpiangerà l'indomani di aver vergato un dispaccio con troppo calore. Egli è perciò che un ministro non dev'essere troppo assoluto nelle sue asserzioni e sovratutto nelle sue predizioni; se non altro sarà d'uopo che da lui si lasci una porta aperta all'imprevisto, che rappresenta una sì gran parte nel destino de' popoli; ed in tal guisa avrà il vantaggio di risparmiarsi le smentite che la realtà infligge molto sovente ai calcoli anche delle più alte intelligenze (18).

355. Veniamo ora ai negoziati diplomatici, i quali costituiscono l'altra delle principali funzioni di un Inviato straniero.

(18) CH. DE MARTENS, *Loc. cit.*

Non staremo qui a stabilire quali sieno le doti necessarie pel disimpegno di tale incarico, spettando ciò alla scuola della diplomazia e all'arte diplomatica, piuttosto che al Diritto internazionale; epperò ci limiteremo ad osservazioni generali relative alla forma con cui i negoziati vengono intavolati e condotti a termine.

356. Il capo di missione, sia pur fregiato del titolo di ambasciatore, può avère delle conversazioni politiche col Sovrano, ma non *tratta* direttamente con lui, bensì col ministro degli affari esteri (§ 66), il quale è l'*intermediario obbligato delle negoziazioni intavolate*. È ciò evidente ne' paesi governati col sistema costituzionale, essendo nella natura e nell'indole di siffatta forma di governo, che alcun atto del Sovrano non abbia l'efficacia di obbligare la nazione se non sia munito della firma di un ministro risponsabile (19). Ma anche negli Stati sottomessi ad un potere assoluto, il monarca sorveglia i negoziati senza prendervi una parte diretta e politica; per tal modo egli non ha a temere di trovarsi impegnato da parole alle quali non potrebbe venir meno senza compromettere la sua dignità (20).

357. In generale gli affari vengono intavolati verbalmente, e la negoziazione continua sia collo scambio di dispacci o note, sia con discussioni a voce. Il modo più usitato è che il ministro degli affari esteri dirige al capo di missione da lui dipendente un dispaccio, coll'incarico di comunicarlo e di lasciarne

(19) Vedi art. 67 dello Statuto fondamentale del regno d'Italia.

(20) Ch. De Martens, § 53. « Il celebre trattato detto della Santa Al- « leanza, egli osserva, conchiuso a Parigi nel 1815, senza il concorso di alcun « plenipotenziario, tra i sovrani d'Austria, di Prussia e di Russia, non po- « trebbe esser citato come una eccezione a tale regola, non essendo que- « sto trattato che una dichiarazione di principî e non già una vera sti- « pulazione di diritti e di doveri reciproci di cui le Potenze segnatarie « abbiano preso l'impegno le une verso le altre. Così non vi si trovano « che considerazioni generali di religione e di morale troppo vaghe per- « chè esse possano vincolare per nulla sia i sovrani che hanno firmato « l'atto, sia i loro successori, e meno ancora le stesse nazioni » (Nota 1 a pag. 169). *Ibidem*. Vedi infra *Titolo nono*.

copia al ministro degli affari esteri del paese ov'egli è accreditato (21). Costui risponde nella medesima guisa con un dispaccio al suo rappresentante presso la Corte straniera. Le note indirizzate da ministro a ministro degli affari esteri sono riservate per le occasioni in cui la comunicazione abbia per oggetto una dimanda diretta od un reclamo formale che un governo faccia verso di un altro, sia intorno ad un affare speciale, sia a riguardo di un affare corrente. In tali casi pertanto la parte rappresentata dall'agente diplomatico è semplicemente passiva, altro egli non costituendo che un organo di trasmissione.

358. Non può dirsi altrettanto allorchè pel progresso di una negoziazione sia necessario lo scambio di scritture, essendo in tal caso ben lungi dall'essere passiva la parte da rappresentarsi dall'agente che le trasmette. Sono i governi soli che in principio negoziano, ma il modo con cui un ministro sa sostenere la causa del suo costituente è decisivo pel successo dell'affare di cui si tratta. Allorchè egli comunica de' dispacci, sta a lui lo interpretarli e dare agli argomenti che contengono gli sviluppi onde sono suscettibili; esso li discute col ministro degli affari esteri e rende conto delle sue conferenze al governo che egli rappresenta, al quale dà de'

(21) Talvolta viene data semplice lettura dello scritto che si vuol comunicare, ma il ministro degli affari esteri può rifiutare di ricevere comunicazione di un dispaccio, a meno che non gliene sia a lui lasciata una copia. È ciò che fece Canning, come egli lo racconta in una lettera a lord Granville (4 marzo 1825). Il ministro di Russia, conte Lieven, erasi recato per comunicargli il disgusto della sua Corte sulla politica inglese relativamente all'America spagnuola. Egli aprì un lungo dispaccio di cui si disponeva a fargli lettura. Ma Canning lo fermò prima di dar principio, chiedendogli se era autorizzato a lasciargliene copia. Sulla risposta negativa del conte, Canning rifiutò di ascoltarlo, allegando che egli non fosse in grado, dietro una semplice lettura del dispaccio, di giudicare se esso contenesse o non delle espressioni che egli non potrebbe lasciar passare senza osservazioni. Egli aveva, continua il Canning, fatto opposizione a questa lettura prima d'intenderne la prima parola, pel timore che non si pensasse che il contenuto del dispaccio non avea nulla di comune col suo rifiuto di ascoltarlo (Wheaton-Lawrence, p. 388, nota 125).

consigli di cedere su tal punto, oppure di rifiutare la tal concessione. Si può adunque dire, come osserva il De Martens, che se le comunicazioni scritte segnano le tappe di una negoziazione, sono però le comunicazioni verbali che la fanno andare avanti (22).

359. Per ciascun negoziato, oltre i dispacci destinati alla comunicazione, il ministro riceve le istruzioni generali e speciali del proprio governo, alle quali egli deve uniformarsi (23); spettando però al suo discernimento di saperne apprezzare lo spirito, meglio che attenersi al senso letterale delle parole; potendo anche talvolta assumersi la risponsabilità di sospendere l'esecuzione de'ricevuti ordini ed attenderne de'nuovi per agire. Quest'ultimo partito potrà esser scelto dall'Inviato, sempre quando il puntuale eseguimento delle impartitegli istruzioni non produca il desiato intento, o ne produca uno tutto contrario, e le cui conseguenze divengano nocive agli interessi del suo paese. Ed anzi, secondo l'urgenza, potrebbe il ministro rischiare di oltrepassare i limiti del suo mandato; salvochè beninteso non venga ad impegnare il suo governo in una via opposta alla sua politica generale, o alle sue intenzioni, in ciò che concerne l'oggetto speciale del negoziato di cui ebbe l'incarico. Ma prima di prendere una risoluzione così grave, qual'è quella di allontanarsi dalle istruzioni del suo costituente, è d'uopo che ei vi pensi seriamente, calcolando tutte le conseguenze di cui può esser foriera. Se, ponderata ogni cosa, esaurite tutte le considerazioni, egli giudichi indispensabile, pel bene degli interessi a lui confidati, di varcare la sfera de' suoi poteri, la profonda convinzione di agire pel meglio gli darà animo a così comportarsi; disposto tanto ad una approvazione come ad un rimprovero da parte del suo governo, secondo che egli abbia visto giusto, oppure siasi ingannato (24).

(22) *Loco citato.*

(23) Vedi *titolo quarto,* §§ **92**, **93**.

(24) Ch. De Martens, *ibidem.* Egli cita il seguente esempio in proposito. All'epoca de'negoziati per la pace d'America tra la Francia, la Spagna e l'Inghilterra, il re di Spagna avea posto come condizione *sine qua*

Nel caso in cui le istruzioni dell'agente diplomatico non si occupino dell'oggetto che si tratta di regolare, o non l'abbiano contemplato con sufficiente precisione, egli prenderà semplicemente *ad referendum* le proposte che gli vengono fatte, affine di poter sentire l'avviso del suo governo (25).

non la restituzione di Gibilterra contro un equivalente. Codesto scambio, in principio accettato a Londra, vi fu bentosto respinto: il gabinetto di San Giacomo temeva il malcontento che avrebbe eccitato la restituzione di questa piazza importante; esso offrì, per prezzo della desistenza, le due Floride. Quest'*ultimatum* fu comunicato al conte d'Aranda, ambasciatore di Spagna. Trattavasi di por termine ad una guerra rovinosa. Il conte d'Aranda conosceva il carattere inflessibile di Carlo III; egli restò lungamente assorbito nelle sue riflessioni: ma la convinzione che egli avea della necessità pel suo paese di far la pace ebbe la prevalenza. « Vi sono de'momenti in cui è d'uopo aver l'ardire di giocare la propria testa, egli disse rompendo il silenzio; io accetto le Floride invece di Gibilterra, quantunque sia ciò contrario alle mie istruzioni, e sottoscrivo la pace. » Aranda avea previsto la sua disgrazia, ma questo pensiero non lo trattenne dal prendere quella risoluzione.

Fa indi notare lo stesso scrittore che, per evitare la necessità di simili contingenze azzardate, è d'uopo studiare innanzi tutto le istruzioni e chiedere degli schiarimenti su tutto ciò che vi sembra ambiguo.

Del resto è evidente che alloraquando un agente diplomatico oltrepassa i limiti de'suoi poteri, le obbligazioni da lui assunte non possono considerarsi che come una semplice promessa personale, colla quale egli si impegna ad adoperare i suoi uffici perchè tale promessa sia ratificata dal governo da lui rappresentato.

E si fu appunto per non esporre gli Stati a pregiudizi sovente irreparabili che possono derivare dalla inavvertenza o dalla inesperienza di un agente diplomatico, che invalse l'uso della *ratifica:* fu cioè dalle nazioni adottato il sistema che nessun trattato od impegno qualunque assunto da un plenipotenziario possa considerarsi come obbligatorio per la nazione da lui rappresentata, se non dopo di essere stato ratificato dal suo costituente.

(25) Nelle negoziazioni tra il ministro degli affari esteri ed i capi di missione raramente si ricorre alla redazione di protocolli o di processi verbali; egli è perciò che l'agente diplomatico, per assicurarsi di aver reso conto perfettamente al suo governo dello stato delle trattative, può chiedere di leggere il suo dispaccio al ministro degli affari esteri, affinchè, se sia il caso, vengano fatte le rettificazioni necessarie.

In quelle negoziazioni poi che prendono il carattere di una conferenza, generalmente i risultati della discussione vengono riportati in un protocollo, firmato da quelli che partecipano alle deliberazioni. In tali occasioni la circospezione di un ministro deve raddoppiare, perocchè la sua

360. Può avvenire che ad un capo di missione sia dato l'incarico di partecipare al governo appo cui è accreditato, alcune comunicazioni concernenti un interesse qualsiasi fra i due Stati, senza che occorrano delle trattative per giungere ad una conclusione sul medesimo. Siffatte comunicazioni hanno luogo d'ordinario in iscritto, per mezzo di dispacci, note o circolari che il ministro degli affari esteri spedisce ai rappresentanti dello Stato appo i governi stranieri, per rimetterne copia ai ministri degli affari esteri di cotesti governi, nello stesso modo come se si trattasse di comunicazioni relative ad un negoziato in corso (§ 357).

Ma talvolta un Inviato può essere incaricato dal suo governo di fare una comunicazione verbale al capo dello Stato appo cui risiede, nel qual caso egli dee chiedere un'udienza per mezzo del ministro degli affari esteri, indicandone il motivo, e nell'udienza a lui accordata adempirà al ricevuto incarico; salvochè non abbia il grado d'ambasciatore, potendo in tal caso andare direttamente a conferire col Sovrano al quale dev'essere eseguita la comunicazione (§ 66). Se poi bastasse che questa fosse fatta al ministro degli affari esteri, potrà l'Inviato farla in una conferenza collo stesso o con chi lo rappresenta.

361. Porremo termine al presente titolo con stabilire che quanto abbiamo finora detto circa i doveri e le funzioni degli agenti diplomatici, non potrà ricevere applicazione a riguardo de' ministri esteri inviati presso il Papa, che ne' rapporti fra questi ed i governi da essi rappresentati. Per la qual cosa avranno i medesimi il dovere di tutelare *appo la Santa Sede* i diritti della propria nazione collettivamente presa, e quelli de' loro connazionali; oltre di che eserciteranno le funzioni relative alle comunicazioni da farsi ai loro governi, oppure al Sommo Pontefice presso cui sono accreditati, concernenti interessi d'ordine spirituale. Dicasi altrettanto de' nunzi pontifici

firma impegna il suo committente e l'espone ad esserne disapprovato; egli quindi peserà attentamente ogni parola ed eviterà di impegnare la sua risponsabilità nelle circostanze dubbiose (CH. DE MARTENS, *Loc. cit.*).

all'estero, i quali eserciteranno quel dovere e quelle funzioni verso i governi appo cui sono inviati, allo scopo di tutelare i diritti della Santa Sede, o di eseguire gli ordini da questa ricevuti per comunicazioni da farsi ai medesimi governi. È ben vero che non sono veri agenti diplomatici nè gli Inviati delle Potenze estere presso il Papa, nè i rappresentanti di questo presso di quelle (§§ 52, 53); tuttavia non è altresì incontrastabile che è dovere di qualsiasi mandatario di vegliare affinchè non sieno lesi i diritti del suo costituente, come le sue funzioni consistono nel porre in esecuzione gli ordini che gli furono da questo impartiti?

362. Ma i ministri esteri inviati presso la Santa Sede, i quali non sieno in pari tempo accreditati appo il Re d'Italia, oltrepasserebbero i limiti delle loro attribuzioni, commetterebbero una vera usurpazione di potere, come ne occorse di accennare altra volta, qualora si arrogassero d'intervenire negli affari relativi ai rapporti fra i loro governi ed il Regno d'Italia, esercitando verso questo un'azione diplomatica; da altri non potendo spiegarsi tale azione se non dai rappresentanti stranieri presso il governo italiano (§ 56).

Siccome la missione di quei ministri ha unicamente per iscopo di provvedere ai rapporti delle loro nazioni con la Santa Sede, ragion vuole che qualunque sia il reclamo, qualunque la protesta da farsi per parte delle medesime verso la nazione italiana; in altri termini, qualunque sia il diritto che si voglia da esse far valere, è giuocoforza che lo accampino *diplomaticamente*, per mezzo di coloro cui conferirono il carattere diplomatico per rappresentarle appo il governo italiano. Anche quando il diritto che si pretende leso concernesse affari d'ordine spirituale: a mo' d'esempio, anche quando una Potenza estera volesse reclamare per una pretesa violazione delle disposizioni sancite dal legislatore italiano per guarentire l'esercizio dell'autorità spirituale del Pontefice (26), oppure cre-

(26) Vedi la più volte citata legge del 13 maggio 1871, *Sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa.*

desse lesi i diritti di qualche istituto ecclesiastico posto sotto la di lei protezione, sarebbe mestieri reclamare per mezzo del ministro accreditato appo il Re d'Italia. Potrà certamente il governo straniero servirsi per tale bisogna del suo rappresentante presso la Santa Sede, ma unicamente come Inviato in missione straordinaria: sarà cioè in sua facoltà di munirlo di *pieni-poteri speciali*, i quali lo mettano in grado di poter trattare col governo italiano. Ma in mancanza di tale speciale autorizzazione, non ha quel rappresentante veste legittima per compiere alcun atto diplomatico, e quindi le proteste od i reclami a cui egli può esser addivenuto, si devono considerare come non aventi valore di sorta.

363. Allorchè due governi non possono giungere ad intendersi per mezzo de' loro agenti diplomatici, ha luogo talvolta l'intervento di una terza Potenza, onde por termine pacificamente alla controversia che le divide, senza esservi d'uopo di ricorrere alle armi. Crediamo perciò opportuno di fare un cenno delle diverse forme di siffatto intervento, e delle norme che le regolano; il che formerà oggetto del titolo seguente.

TITOLO OTTAVO.

Buoni uffizi, mediazione, arbitrato.

—=—

SOMMARIO.

392. In qual modo abbiano i governi interessati aderito a tale proposta.
393. Trattato di Washington delli 13 maggio 1871.
394. Il principio a cui fu reso omaggio dall'Inghilterra e dagli Stati-Uniti dovrebbe essere esteso a tutti i conflitti internazionali.
395. Dovrebbero perciò i governi far compilare una lista permanente de' rappresentanti i più considerevoli della scienza del Diritto internazionale e delle persone che ne conoscono l'applicazione.
396. Qualora sieno stati scelti molti arbitri, senza determinazione delle loro funzioni rispettive, non è ad essi lecito di procedere separatamente.
397. Termini, metodo del procedimento, e prolazione della sentenza.
398. Gli arbitri devono pronunziare in conformità ai principî del diritto, se il compromesso non li abbia investiti della facoltà di decidere come amichevoli compositori.
399. La sentenza arbitrale ha per le parti gli stessi effetti di una transazione regolare.
400. Differenza tra l'arbitrato e la mediazione.
401-405. In quali casi la decisione degli arbitri non sia obbligatoria.
406. Non può essere impugnata sotto il pretesto che reca pregiudizio a una delle parti, che non è conforme all'equità, o che è fondata su un principio erroneo.

364. La soluzione pacifica di una controversia insorta fra due governi, od anche fra un governo ed i propri cittadini, può aver luogo per mezzo di una terza Potenza, coi buoni uffizi, colla mediazione, oppure coll'arbitrato.

365. Uno Stato può di propria iniziativa liberamente offrire i suoi buoni uffizi, o esserne richiesto da una delle parti o da entrambe. Esso si limita a far uso della sua autorità ed influenza morale, dando de' benevoli consigli per placarle, proponendo i mezzi di giungere ad una transazione, affine d'impedire che si prendano le armi, oppure di farle deporre.

366. Siffatta forma d'intervento non può dirsi contraria, è anzi conforme ai principî della scienza, i quali invece apertamente condannano l'intervento armato avente per iscopo d'impedire ad uno Stato il libero esercizio della sua sovranità. L'intervento diplomatico è sempre un diritto, soventi diviene anche un dovere. È sempre un diritto, avvegnachè non si possa contrastare ad un governo la facoltà di dirigere delle amichevoli osservazioni ad un altro governo, di fargli conoscere in qual modo da esso si apprezzino certi atti, e come si possa appianare la insorta contestazione. Il governo così avvertito, non è tenuto di seguire i datigli consigli; la sua indipendenza

naturale non è menomamentè oltraggiata dai dispacci diplomatici che vengono a lui diretti; esso conserva tutta la sua libertà d'azione.

367. Ma soventi questa specie d'intervento diviene un dovere cui tutti i popoli sono tenuti di adempiere, pel vincolo di solidarietà onde sono uniti che li fa considerare come una sola famiglia.

368. La storia contemporanea del Diritto internazionale ne offre alcuni splendidi esempi di siffatto dovere. Così, non era forse dovere de' popoli rimasti spettatori tranquilli della lotta fratricida che si combatteva in America tra i Federali del Nord ed i Confederati del Sud, di far intendere la voce dell'umanità, di cercare qualche mezzo valevole a conciliare i due avversarî, chiedendo a ciascuno di essi qualche concessione, od almeno indurli a rispettare le leggi della guerra riconosciute da tutti i belligeranti, le quali erano da essi enormemente violate? Senza dubbio questo dovere esisteva, esso incombeva a tutte le nazioni; se fosse stato adempito con saggezza, avrebbe infallantemente dovuto giungere, se non a disarmare immediatamente i due nemici, almeno a calmare gli odî ed apportare progressivamente il ristabilimento della pace.

369. Del pari si può dubitare che non fosse sacro dovere de' governi d'interporsi presso la Russia onde indurla a rendere omaggio alla indipendenza del popolo polacco che spargeva il suo sangue per ottenerla; o quanto meno a reintegrarlo nel godimento de' diritti che gli erano stati promessi a Vienna, e de' quali ingiustamente era stato spogliato?

370. Chi esiterà egualmente a porre in dubbio che nella guerra di cui fummo testè spettatori, che fu un vero oltraggio alla civiltà moderna, non avessero il dovere le Potenze neutre di far udire la loro benevola voce alla Germania e alla Francia onde vi ponessero termine?

371. Ma, affinchè sia efficace, l'intervento diplomatico dee seguire per guisa da non rendere impossibile il conseguimento dello scopo a cui esso tende. Appunto perciò i dispacci, le note inviate per la interposizione de' buoni uffizi devono essere

redatte con una grandissima prudenza e con una completa moderazione, affine di mettere in chiaro che soltanto dalla benevolenza e dall'amicizia furono suggerite, e non da alcun secondo fine. Sovratutto è indispensabile che si lascino da parte l'alterigia e le minaccie, onde non offendere la giusta suscettibilità ed anco l'indipendenza del sovrano cui sono dirette.

372. È d'uopo altresì che, per quanto è possibile, venga conservata la segretezza, non potendo la pubblicità non nuocere al buon successo dell'intervento diplomatico. Un governo accetterebbe ben volentieri i mezzi di pacificazione che gli vengono suggeriti, se potesse apparire di esserne stato egli l'inventore; mentre, affinchè non si creda di aver ceduto ad influenze straniere, o di essersi lasciato sbigottire dal timore di una rottura, può respingerli in modo perentorio, pel solo motivo che tutti sanno che gli furono proposti da questa o quella Potenza.

373. Non v'ha dubbio che nello stato attuale de' costumi politici riesce cosa difficile conservare la segretezza, avendo quasi tutti i governi costituzionali, e specialmente alcuni fra essi, preso l'abitudine di pubblicare tutti i documenti diplomatici, acciò anche la politica estera non sia sottratta al giudizio del Parlamento, e a quello della pubblica opinione. Se non che, v'ha un mezzo per non offendere l'amor proprio del governo cui sono diretti i consigli, il qual mezzo consiste nel lasciare al medesimo l'iniziativa della pubblicazione di quei documenti. In tal guisa esso è sempre libero di prendere il suo partito prima di far conoscere a tutto il mondo i consigli che ha ricevuto dai suoi amici.

374. È così che fece la Francia a riguardo della questione insorta nel 1861, durante la guerra civile americana, per l'arresto de' commissari del Sud eseguito a bordo di un bastimento inglese, *il Trent.* Siccome siffatta questione minacciava di condurre alla rottura delle buone relazioni fra gli Stati-Uniti e la Gran Bretagna, così il signor Thouvenel, allora ministro degli affari esteri del governo imperiale, spedì una nota al rappresentante della Francia a Washington, per comunicarla al

governo appo cui era accreditato, nella quale faceva conoscere la sua opinione su quell'arresto, e dava de' saggi consigli allo scopo d'impedire che la guerra, la quale stava combattendosi, non prendesse più vaste proporzioni, rendendo parte belligerante anche l'Inghilterra (1). Tale nota non fu conosciuta in Francia per la prima volta che per mezzo de' giornali americani. La medesima discrezione fu serbata ne' due tentativi d'intervento diplomatico fatti dal gabinetto francese per por fine a quella guerra. Sappiamo poi che nell'ultima guerra franco-germanica, nessun governo degli Stati neutrali pubblicò gli atti relativi ai buoni uffizi interposti per indurre i belligeranti alla conclusione del trattato di pace.

375. Egli è vero che secondo alcune Costituzioni possono i rappresentanti della nazione chiedere la comunicazione degli atti internazionali; ciò che ha luogo specialmente in Inghilterra. Ma in tutti i paesi, e sopratutto nella stessa Inghilterra, i ministri si servono perfettamente del diritto, che loro sempre compete, di rifiutare la pubblicazione degli atti che si riferiscono a negoziati tuttora pendenti, ed anco di quelli la cui divulgazione potrebbe nuocere al successo dell'azione diplomatica. Con questa facoltà è facile al gabinetto che interviene di non prendere l'iniziativa della pubblicazione de' documenti (2).

376. L'intervento diplomatico adunque che ha luogo coi buoni uffizi, lasciando completamente libere le parti di accettare i consigli ad esse diretti, è conforme, come dicevamo, ai principî della scienza; la quale quindi emette il voto a che nel Diritto internazionale venga accettato il principio, non dover mai esser lecito agli Stati, fra cui sorge un serio conflitto, di ricorrere al tribunale degli eserciti, se non dopo di aver ricorso ai buoni uffizi di una Potenza amica. Giova sperare che tale principio, a cui in parte fu già reso omaggio dall'ultimo

(1) Vedasi la nota del 3 dicembre 1861 riportata dall'ORTOLAN, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, tome II, appendice spécial, N. XXV.

(2) HAUTEFEUILLE, *Questions du droit maritime international*, § XIV.

Congresso di Parigi (3), potrà finalmente trionfare, e la sua accettazione servirà d'argine a prevenire le guerre, le quali soventi non scoppiano se non perchè non è sempre possibile di spiegarsi e d'intendersi.

377. I buoni uffizi si trasformano in mediazione, allorchè una Potenza amica non si limita a dar de' consigli, ma, d'accordo colle parti, partecipa in un modo regolare agli aperti negoziati fino alla loro conclusione o alla loro rottura. È possibile pertanto che la mediazione venga dalle parti rigettata, mentre non furono respinti i buoni uffizi.

378. Qualora sia stata accettata, è dovere del mediatore di serbare la più stretta imparzialità, e quindi di dare il suo appoggio alle proposte di uno de' contendenti, allorchè le giudichi ammissibili, e respingere quelle che gli sembrassero ingiuste. Ma evidentemente egli verrebbe meno alla sua missione, rendendosi campione di una delle parti, o facendosi accordare de' vantaggi personali, come talvolta fecero alcuni mediatori (4).

(3) Il Congresso di Parigi soltanto per le questioni tra la Sublime Porta ed una o più delle Potenze soscrittrici del trattato del 30 marzo 1856, stabilì che prima di ricorrere per tali questioni all'impiego della forza, debbano gli Stati interessati mettere in grado le altre parti contraenti di prevenire tale calamità colla loro azione pacificatrice (Art. 8 di quel trattato).

Intanto però dai plenipotenziari che intervennero a quel Congresso fu a nome dei loro governi espresso l'enunciato voto, che qui riportiamo testualmente: « *Que les États, entre lesquels s'élèverait un dissentiment* « *serieux, avant d'en appeller aux armes, eussent recours, en tant que* « *les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une Puissance amie.* » Ed i predetti plenipotenziari concepirono la speranza che i governi non rappresentati al congresso s'associerebbero al pensiero che ha inspirato quel voto (Protocole, N. XXIII, Séance du 14 avril 1856). Vedi *titolo seguente.*

(4) Heffter, § 88. — Klüber, §§ 160, 485. — G. F. De Martens, § 176. — Ch. De Martens, § 54. — Bluntschli, art. 485, et comment.

Il Laurent riferisce che Giuseppe II nel 1769 offrì, di concerto colla Prussia, la sua mediazione alla Turchia e alla Russia. « Il primo dovere « di un mediatore, egli dice, non è di osservare una stretta neutralità? « Tuttavia quel sovrano, col trattato del 1771, si obbligò di togliere ai « Russi le conquiste che essi aveano fatto sui Turchi, *sia per la via delle* « *negoziazioni*, *sia per la via delle armi.* Dippiù stipulò un sussidio

379. Essendo poi il medesimo conciliatore e non giudice, ne consegue che avrà bensì il dovere di favorire il buon diritto, con far rendere a ciascuno ciò che gli appartiene; ma che non sarà tenuto ad insistere scrupolosamente su una rigorosa giustizia. La sua missione è di procurare la pace; egli è perciò che per raggiungere un sì nobile e grandioso scopo, deve, se è necessario, indurre a fare delle concessioni chi ha il diritto in suo favore (5).

380. Il mediatore, siccome non acquista alcun diritto per sè, così non può costringere l'uno o l'altro de' contendenti ad accogliere la sua opinione; nè egli quindi avrebbe ragione a lagnarsi qualora questi, dopo di aver accettato la mediazione, volessero negoziare tra loro direttamente ed intendersi senza l'aiuto di intermediari.

381. Le sue funzioni cessano colla stipulazione degli accordi a cui prese parte, de' quali non diviene garante che in virtù di un trattato speciale. Cessano inoltre colla rottura de' negoziati; epperciò, nel caso in cui sieno ripresi, è necessario che la mediazione venga nuovamente accettata, affinchè il mediatore possa rientrare nell'esercizio delle sue funzioni.

382. La terza forma dell'intervento diplomatico è l'arbitrato. Come i privati, così pure le nazioni possono rimettere ad arbitri la decisione di un loro litigio; nè v'ha nulla certamente che ripugni alla loro dignità di ricorrere a siffatto mezzo, meglio che a quello periglioso delle armi.

« di 20,000 borse di 500 piastre ciascuna, per spese di preparativi di « guerra. Ecco un mediatore, soggiunge il Laurent, che riceve del de« naro da una delle parti e s'impegna anticipatamente di sostenerla con « tutti i mezzi. Nè bastandogli d'ingannare i Russi, ingannò in pari tempo « i Turchi. Egli si fece pagare immediatamente una parte dei sussidì, indi « rifiutò di ratificare il trattato, ciò che non gl'impedì di tenere il denaro « anticipatogli dalla Turchia. Ebbe torto Federico II di caratterizzare si« mili negoziazioni come *infami manovre e come trufferie?* » (*Études sur l'histoire de l'humanité*, vol. XI, pag. 380).

(5) Vattel, lib. II, cap. XVIII, § 328. — G. F. De Martens, *Loc. cit.*, e nota del Vergé.

383. Affinchè un arbitrato possa aver luogo, è indispensabile che fra le parti interessate sia regolarmente intervenuto un compromesso, giusta le regole delle convenzioni internazionali, col quale abbiano esse acconsentito di sottoporre la decisione di una loro contesa al giudizio di persone scelte di comune accordo, siccome quelle che inspirano fiducia ad entrambe. Egli è perciò che quando alcune nazioni, perchè potenti, pretendono arrogarsi la prerogativa di sentenziare sugli Stati minori, senza che il loro intervento sia stato chiesto, non si può affermare che sia seguìto un giudizio arbitrale, bensì dovremo dire che fu commesso un vero abuso, un'enorme ingiustizia, un attentato cioè alla indipendenza di quegli Stati.

384. Il compromesso ha talvolta per oggetto di stabilire alcuni fatti contestati, non essendovi divergenza sulla questione di diritto: come, a mo' d'esempio, avverrebbe se una delle Potenze riconoscesse in genere che è tenuta ad un rifacimento per violazione di neutralità, ma v'è contestazione sulla estensione de' danni cagionati, e vengono per tale motivo scelti degli arbitri pel loro accertamento. Ma spesse fiate può la controversia cadere sul diritto, come avrebbe luogo, continuando nell'accennato esempio, se venisse contestato l'obbligo del risarcimento, perchè si pretende che i fatti allegati non abbiano violato la neutralità; nel qual caso il compromesso ha per iscopo di far risolvere la insorta questione secondo i principî di giustizia, in conformità cioè al Diritto internazionale.

385. Le parti hanno il diritto di liberamente designare la persona o le persone alle quali esse vogliono confidare le funzioni di arbitri. Possono quindi esser scelti de' sovrani, de' tribunali (6), un semplice cittadino, alcuni giureconsulti oppure de' professori di diritto di qualche Università.

(6) Nelle Confederazioni moderne l'istituzione di tribunali federali ha ricevuto un carattere fisso e in qualche guisa politico, che avevano già nelle Confederazioni greche, quantunque la loro importanza sia stata senza dubbio esagerata. Una istituzione tutta moderna di questa natura è quella detta degli *auxtræge*. Si dà in Germania il nome speciale di *auxtræge* agli arbitri designati dalla Costituzione di una Confederazione, i quali per-

386. Si hanno varî esempi di arbitrati conferiti a' sovrani. Nel 1837, il re de' Paesi-Bassi ebbe l'incarico di decidere come arbitro la questione insorta fra la Gran Bretagna e gli Stati-Uniti d'America dopo la pace del 1783, circa lo stabilimento de' confini delle diverse parti delle loro rispettive possessioni nell'America del Nord. Avendo quel monarca aderito al desiderio delle parti, le quali aveano fatto assegnamento sulla sua alta probità e conosciuta equità, fu da lui confidato l'esame preparatorio della controversia ad una Commissione composta del suo ministro degli affari ésteri, del capo di stato maggior generale della sua armata e di un altro de' suoi ministri di Stato. Tale Commissione, nel principio di aprile 1830, presentò il suo lavoro al re; ed il re nel 10 gennaio 1831, in un' udienza particolare che diede all'ambasciatore inglese e all' Inviato degli Stati-Uniti, consegnò ad essi l'atto contenente la sua decisione come arbitro (7).

ciò è dalla medesima che ripetono i loro poteri; mentre gli arbitri ordinari (*Schiedsrichter*) non hanno altri diritti all'infuori di quelli che le parti loro conferiscono. Possono, è vero, gli *auxtræge* esser scelti liberamente dalle parti, come gli arbitri; ma essendo tutte e due obbligate, dalla Costituzione, di rimettersi sempre alla decisione di un tribunale arbitrale, è soltanto la designazione delle persone che alle medesime spetta, la competenza delle quali perciò è fondata non solo sul compromesso, ma puranco sulla Costituzione. È possibile anche che la Costituzione prescriva di scegliere gli arbitri fra i membri di un tribunale determinato, o fra le persone iscritte su una lista anticipatamente compilata. La Costituzione può altresì confidare a una data autorità il diritto di proporre gli arbitri e di designare il presidente del tribunale arbitrale, ecc. Tutte queste questioni rientrano nel dominio del Diritto pubblico federale e non appartengono che indirettamente al giure internazionale (Vedi Heffter, § 109. — Bluntschli, art. 496 et ccmment).

(7) Ma tale decisione non ebbe esecuzione, essendo stata rigettata dal Senato americano, pel motivo che l'arbitro avea designato un limite *intermedio*, invece di scegliere uno de' punti estremi che erano stati indicati dalle parti. Il presidente degli Stati-Uniti comunicò tale risoluzione al governo britannico, e gli propose in pari tempo d'intavolare nuove trattative per terminare siffatta questione *col vantaggio delle due parti*. Dopo molte discussioni, fu finalmente, nel 9 agosto 1842, conchiuso un trattato, col quale venne adottata una linea *intermedia*, diversa da quella che era stata tracciata dal re de' Paesi-Bassi (Ch. De Martens, § 54, nota 2).

387. Insorta questione fra gli Stati-Uniti ed il Portogallo relativamente ad un corsaro americano, *The general Armstrong*, distrutto nel porto di Fayal il 27 settembre 1814, durante la guerra fra la prima di quelle Potenze e la Gran Bretagna, nella qual guerra il governo portoghese si era dichiarato neutrale, fu in seguito alla convenzione sottoscritta dalle parti a Washington nel 26 febbraio 1851, che decise come arbitro tale questione l'ex-imperatore Napoleone III, in allora presidente della repubblica francese (8).

388. Nel 1862, ebbe l'onore di vedersi conferita siffatta qualità il re del Belgio, per risolvere la controversia pendente fra il Brasile e l'Inghilterra, a cui diè origine l'arresto eseguito ne' dintorni di Rio Janeiro di tre ufficiali appartenenti ad una fregata britannica, in seguito ad un conflitto fra questi ufficiali ed una sentinella del paese; pel quale arresto credeva il governo di Londra che si fosse recato oltraggio alla marina inglese (9).

389. L'ultimo esempio l'abbiamo avuto testè nella scelta fatta dell'imperatore di Germania per la questione delle frontiere nuovamente insorta fra i Governi di Washington e di Londra (10).

390. S'è detto che possono scegliersi per arbitri alcuni giureconsulti oppure de' professori di diritto di qualche Università (§ 385), uomini cioè versati negli studi giuridici. Tale scelta sarebbe molto opportuna, allorchè trattisi di risolvere non semplici questioni di fatto, bensì punti importanti di diritto, su cui le parti interessate non sieno d'accordo.

391. Non possiamo pertanto che altamente commendare l'idea messa innanzi dai chiarissimi professori di New-York e di Heidelberg, Lieber e Bluntschli, da noi altra volta propugnata, di adottare siffatto genere d'arbitrato per decidere la

(8) ORTOLAN, *Op. cit.*, tome II, appendice spécial, N. XXVI.

(9) ORTOLAN, tome I, annexe I.

(10) Fu il trattato di Washington del 1871, di cui si parlerà fra poco, art. XXXIV, che affidò la risoluzione di tale questione all'imperatore Guglielmo.

celebre questione che pende tuttora fra i detti due governi, conosciuta sotto il nome di *Alabama Claims*. Trattandosi di por termine ad una controversia eminentemente giuridica, di conoscere cioè se la Gran Bretagna abbia o non violato la neutralità nella guerra civile americana, si propose di rimetterne la decisione, non a sovrani, bensì a professori di una delle celebri Università d'Europa, vale a dire ad un Giurì di persone versate negli studi del Diritto internazionale. Era evidente che da siffatto Giurì, per l'interesse che avrebbero avuto gli individui chiamati a comporlo di serbare illesa la loro riputazione scientifica, non potea attendersi che un verdetto conforme in tutto ai severi precetti della scienza (11).

392. Dobbiamo andar lieti che tale proposta, se non fu accolta precisamente come era stata formolata, sostanzialmente però ottenne l'adesione de' governi interessati, essendosi i medesimi posti d'accordo nel nominare un'alta Commissione, com-

(11) Vedasi la citata mia monogr., *La questione anglo-americana dell'*Alabama, nella *conclusione* della quale è da me propugnata siffatta proposta.

« Se venisse favorevolmente accolta, io dicevo, chi può credere che il « governo di Washington non decamperebbe dalle sue enormi pretese, « ove da quel Giurì venissero le medesime dichiarate prive di fondamento « giuridico?

« Un verdetto pronunziato da uomini della scienza metterebbe in salvo « l'onore degli Stati-Uniti, il quale forse al presente essi reputano che « venga leso, acconsentendo a porre nuovamente la questione sul terreno « su cui trovavasi quando fu conchiuso il trattato respinto dal Senato.

« Essi accetterebbero senza dubbio un tale verdetto per evitare la so- « lenne condanna che della non accettazione verrebbe immancabilmente « a pronunziare il tribunale della pubblica opinione, la quale — essendo « l'espressione della coscienza dell'umanità — può a buon diritto chia- « marsi la sovrana e la legislatrice del mondo; per sottrarsi inoltre alla « più terribile e perpetua condanna del tribunale della storia.

« Si tributi adunque il dovuto omaggio alla scienza, io conchiudeva, « con fare appello ai sacerdoti di essa, affinchè la grave controversia « anglo-americana sia risolta, non coll'impeto della passione, nè coi cal- « coli dell'utilità, bensì senz'amore e senz'odio, secondo i sommi veri del di- « ritto, dalla cui religiosa osservanza dipende il vero benessere dei popoli. »

A tale voto si associò l'egregio professore Augusto Pierantoni, nella monografia da lui pubblicata dopo la mia, avente per titolo: *La Questione anglo-americana dell'*Alabama. *Studio di Diritto internazionale pubblico e marittimo*. Firenze, 1870.

posta d'individui, i quali occupando in Inghilterra e negli Stati-Uniti una posizione elevata nella politica, nella magistratura e nella scienza (12), davano la più alta garanzia di essere versati negli anzidetti studi. A tale Giurì venne conferita piena autorità di conchiudere qualunque convenzione o trattato che potesse tendere ad un componimento amichevole delle diverse questioni che si agitavano fra le due Potenze, compresa quella dell'*Alabama*.

393. In virtù de' pieni-poteri conferiti ai commissari, fu, nelli 8 maggio 1871, conchiuso un trattato a Washington, le cui ratifiche vennero scambiate a Londra nel 17 giugno successivo. Si stabilì che tutte le rivendicazioni conosciute sotto il nome generico di « reclami dell'*Alabama* » (*Alabama Claims*) sarebbero deferite ad un tribunale arbitrale, composto di cinque arbitri, nominandone uno ciascuno de' due governi interessati; con preghiera al re d'Italia, al presidente della Confederazione elvetica, e all'imperatore del Brasile di addivenire alla scelta degli altri tre arbitri (13).

(12) Infatti i commissari nominati furono:

Per l'Inghilterra:

Il conte De Grey et Ripon, *presidente del Consiglio privato;*

Sir Stratfford Henry Northcote, *membro del Parlamento;*

Sir Edward Thornton, *ministro plenipotenziario d'Inghilterra negli Stati-Uniti;*

Sir John Macdonald, *ministro di giustizia e procuratore generale al Canadà;*

M. Montague Bernard, *professore di Diritto internazionale nell'Università di Oxford.*

Per l'America:

M. Hamilton Fish, *segretario di Stato;*

M. Samuel Nelson, *membro della Corte Suprema degli Stati-Uniti;*

Il generale Robert Schentk de l'Hoio, *ministro degli Stati-Uniti a Londra;*

M. Ebenezer Rokwell Hoar, di Massachussets, *antico attorney-general degli Stati-Uniti;*

M. George Williams, *membro del Senato degli Stati-Uniti.*

(13) Art. 8. Trattandosi di una convenzione, la quale certamente segna un vero progresso nelle relazioni internazionali, e che farà epoca negli Annali del Diritto delle genti, crediamo conveniente in questa e nelle seguenti note di riportarla quasi per intiero, come solenne documento del

Cotesto tribunale ebbe l'incarico di risolvere *in fatto* la questione dell'*Alabama*, poichè *in diritto* fu risolta dell'alta Commissione o Giurì che conchiuse il trattato di Washing-

tributato omaggio ai principî della scienza, ai quali è molto conforme che le questioni internazionali vengano deferite al giudizio di arbitri, piuttostochè al tribunale degli eserciti; d'altronde perchè siffatta convenzione servirà come di protótipo per gli altri trattati di simil genere che veranno conchiusi in avvenire.

Fu altresì disposto che « nel caso di morte, d'assenza o d'incapacità « da parte di uno di detti arbitri, e nel caso in cui uno di essi trascu- « rasse, rifiutasse o cessasse di esercitare le sue funzioni, il presidente « degli Stati-Uniti, o S. M. Britannica, o S. M. il re d'Italia, o il presidente « della Confederazione elvetica, o S. M. l'imperatore del Brasile, secondo « il caso, potranno nominare immediatamente un'altra persona per com- « piere le funzioni d'arbitro invece di quella stata scelta in primo luogo « da uno di codesti sovrani.

« Qualora poi nei due mesi dalla domanda di una delle alte parti con- « traenti diretta al re d'Italia, al presidente della Confederazione elve- « tica o all'imperatore del Brasile, l'uno di essi rifiutasse o trascurasse di « designare un arbitro, sia che si tratti di fare una prima scelta, sia che « si tratti di surrogare il membro del tribunale che potesse esser de- « ceduto, che si fosse assentato, che si trovasse nell'incapacità di agire « o che avesse trascurato, rifiutato o cessato per un motivo qualunque « di adempiere alle funzioni d'arbitro, S. M. il re di Svezia e Norvegia « sarebbe stato pregato di nominare una o più persone, secondo il caso, « come arbitro od arbitri » (Citato art. 1).

« Gli arbitri si riuniranno a Ginevra, in Svizzera, nel più breve ter- « mine possibile dopo la loro nomina, ed imparzialmente quanto accu- « ratamente procederanno all'esame e alla decisione di tutte le questioni « che saranno loro sottoposte rispettivamente dal governo degli Stati « Uniti e da quello di S. M. Britannica. Tutte le questioni presentate al tri- « bunale, compresavi quella del giudizio finale, saranno decise dalla mag- « gioranza della totalità degli arbitri. Ciascuna delle alte parti contraenti « sceglierà inoltre un mandatario, coll'incarico di assistere alle sedute « del tribunale e in generale di rappresentare il suo governo in tutti « gli affari aventi relazione coll'arbitrato » (Art. II).

« L'esposizione scritta o stampata fatta da ciascuna delle due parti, « accompagnata dai documenti, dalla corrispondenza ufficiale e dalle altre « prove a cui ciascuna di esse aggiusta fede, deve essere rimessa, in « duplicato, a tutti gli arbitri ed al rappresentante dell'altra parte, tosto- « chè si potrà fare dopo l'organizzazione del tribunale; in tutti i casi « questa rimessa di carte si farà nello spazio di sei mesi a decorrere « dalla data dello scambio delle ratifiche » (Art. III).

« Nello spazio di quattro mesi dopo di aver rimesso la loro esposizione « scritta o stampata, ciascuna delle due parti comunicherà egualmente

ton, avendo il medesimo sancite le regole giuridiche, in base alle quali dovranno gli arbitri decidere le difficoltà che saranno ad essi sottoposte; oltre di aver stabilito i termini e il metodo del procedimento (14). All'arbitrato che de-

« ai detti arbitri, e all'agente dell'altra parte, una Memoria in risposta, « coi documenti addizionali, corrispondenze e prove confutanti l'esposi« zione, i documenti, le corrispondenze e le prove presentate dall'altra « parte. Gli arbitri potranno tuttavia prolungare il tempo per la presen« tazione delle Memorie in risposta, dei documenti, delle corrispondenze « e delle prove, nel caso in cui lo giudichino necessario, atteso la lon« tananza dei luoghi donde provengono i documenti di cui si desidera « far uso.

« Se nell'esposizione sottoposta agli arbitri, una delle parti avesse « menzionato o fatto allusione a un rapporto o a documenti che si pos« sono da essa possedere esclusivamente, senza presentarne una copia, « sarà essa tenuta, se l'altra giudica a proposito chiederla, di comunicar« gliela; una delle parti potrà altresì, coll'intermediario degli arbitri, « chiedere all'altra che essa produca gli originali o copie autenticate di « ogni documento che figuri nelle prove; e in ciascun caso gli arbitri « saranno giudici delle dilazioni da accordarsi » (Art. IV).

« Il rappresentante di ciascuna delle parti, nello spazio di due mesi a « partire dal tempo fissato per la rimessa delle due Memorie in risposta, « dovrà comunicare in duplicato a ciascuno dei detti arbitri e al rap« presentante dell'altra parte un'arringa, scritta o stampata, indicante le « questioni e riferentesi alle prove sulle quali il suo governo si appog« gia; gli arbitri, se desiderano di essere meglio informati su un punto « qualunque, possono chiedere spiegazioni o più ampi dettagli manoscritti « o stampati; essi possono anche chiedere che un avvocato discuta alla « loro presenza la questione a viva voce; ma allora l'altra parte avrà « il diritto di fare una risposta orale o scritta » (Art. V).

(14) L'opinione da me sostenuta circa la risoluzione giuridica della grave controversia era: che l'Inghilterra non ebbe a violare alcun principio del Diritto delle genti col proclama di neutralità del 13 maggio 1861, col quale i Confederati del Sud vennero riconosciuti come belligeranti; ma che non potea dirsi altrettanto a riguardo della condotta tenuta circa il legno corsaro, l'*Alabama*.

« L'*Alabama*, io diceva, benchè portasse la bandiera degli Stati confe« derati, potevasi considerare come un corsaro inglese, perocchè fu « *costrutto ed armato* nei cantieri della Gran Bretagna, *e la notorietà « pubblica lo designava come destinato ai ribelli*. Oltre a ciò, il suo « *equipaggio* era tutto composto di marinai inglesi, *senza che il governo « siasi dato il menomo pensiero d'impedire ciò che succedeva letteral« mente sotto ai suoi occhi, e non ostante ne venisse avvertito ufficialmente dal governo americano*. Or bene, soggiunsi, si poteva dire che

cise *in diritto* la questione dell'*Alabama*, ne succedette pertanto un altro avente la missione di giudicare se il governo

« l'Inghilterra, così comportandosi, *fosse scrupolosa osservatrice delle* « *leggi della neutralità*, alle quali per altro esplicitamente avea pro- « messo di uniformarsi col detto proclama del 13 maggio 1861? » (Vedi § XXIII di detta monografia).

Il professore Pierantoni fu di avviso diverso dal mio, avendo egli sostenuto che il riconoscimento de' separatisti come belligeranti fu contrario al Diritto delle genti, e quindi che l'Inghilterra dovesse rispondere delle conseguenze di tale riconoscimento, come pretendeva il senatore Sumner nel suo discorso al Senato di Washington, discorso che ebbe per conseguenza di far rigettare il trattato che era stato conchiuso nel 1869 per definire la vertenza anglo-americana. *Citata monografia.*

Sono ben lieto che il verdetto del Giurì sia stato conforme alle mie conclusioni, in quanto che le regole giuridiche sancite dal trattato sono le seguenti:

Un governo neutro è obbligato:

« 1.° A porre in opera tutte le cure necessarie per opporsi, nei limiti « della sua giurisdizione territoriale, a che una nave sia messa in grado « di prendere il mare, a che sia armata o equipaggiata, quando questo « governo ha motivi sufficienti per pensare che tale bastimento è desti- « nato ad una crociera o a fare qualche atto di guerra contro una Po- « tenza colla quale egli è in pace. Questo governo deve egualmente « adoperarsi per impedire a che un vascello destinato ad una crociera « o a fare atti di guerra, come è sopra detto, abbandoni i limiti della « sua giurisdizione territoriale, nel caso in cui sarebbe stato specialmente « adattato, sia in tutto, sia in parte, ad usi guerreschi.

« 2.° Un governo neutro non deve nè permettere nè tollerare che « uno de' belligeranti si serva de' suoi porti o delle sue acque come di « una base d'operazione navale contro un altro belligerante; egli non « deve nè permettere nè tollerare altresì che uno de' belligeranti rinnovi « od aumenti i suoi approvigionamenti militari, che si procuri delle « armi o ben anco che recluti degli uomini.

« 3.° Un governo neutro è obbligato di prendere tutte le misure ri- « chieste nei suoi porti e nelle sue acque, allo scopo di prevenire ogni « violazione degli obblighi e doveri sovraenunciati. Egli si comporterà « nell'istesso modo a riguardo di tutte le persone che si trovano nella « sua giurisdizione.

« S. M. Britannica avea incaricato i suoi alti commissari e inviati ple- « nipotenziari di dichiarare che il suo governo non poteva ammettere « che le regole precedenti fossero considerate come una esposizione di « principî del Diritto delle genti in vigore al momento in cui si sono « prodotti i reclami degli Stati-Uniti di cui si fa menzione nell'articolo I, « ma per dare una prova del suo desiderio di rafforzare le relazioni « amichevoli fra i due paesi e di prendere, in vista dell'avvenire, delle

inglese abbia mancato all'adempimento de' doveri che gli erano imposti dalle predette regole, o riconosciuti ne' prin-

« utili precauzioni, il governo inglese acconsentiva a che gli arbitri, « nel decidere le questioni ad essi sottoposte, considerino che lo stesso « governo non ha inteso dipartirsi dai principi enunciati nelle regole « precedenti.

« Le alte parti contraenti s'impegnano ad osservare siffatte regole in « avvenire nei loro rapporti reciproci e di metterle a conoscenza delle « altre Potenze marittime invitandole ad aderirvi » (Art. VI).

Siccome pertanto le decisioni degli arbitri in *diritto* devono esser fondate sulle predette tre regole, i medesimi non potrebbero in alcun modo porre la questione dell'*Alabama* sul terreno in cui il senatore Sumner voleva che fosse posta, quando pretendeva che l'Inghilterra dovesse rispondere dei danni che provennero alla Confederazione del Nord per essere stati i separatisti del Sud riconosciuti come belligeranti. Per tal guisa il proclama della regina del 13 maggio 1861, che conteneva quel riconoscimento, non potrà formare oggetto delle decisioni degli arbitri, non essendo stata fra le regole sancite dal trattato di Washington compresa quella, *che il riconoscimento come belligerante di un popolo insorto contro il proprio governo è contrario ai principî del Diritto internazionale.*

« L'ufficio del tribunale degli arbitri, giusta lo stesso trattato, è di determinare, considerando ciascuna nave separatamente, se la Gran Bretagna, « sia per azione, sia per omissione, ha mancato a uno dei doveri prescritti « nelle precedenti tre regole, o riconosciuti nei principî del Diritto delle « genti che non sono incompatibili con tali regole; esso darà un certifi- « cato che constaterà il fatto relativamente a ciascuna delle dette navi. « Nel caso in cui il tribunale decidesse che la Gran Bretagna ha mancato « a uno o più degli obblighi sovra menzionati, il medesimo potrà, se lo « trovi conveniente, aggiudicare in blocco una somma determinata, che « l'Inghilterra sarà tenuta pagare agli Stati-Uniti per tutti i reclami « contro essa diretti; in questo caso la somma in blocco così aggiudicata « sarà sborsata in numerario dal governo britannico a quello degli Stati- « Uniti a Washington, nello spazio di dodici mesi a decorrere dalla data « della prolazione della sentenza.

« La decisione sarà resa in duplicato; una copia ne sarà trasmessa al- « l'agente degli Stati-Uniti pel suo governo, ed un'altra all'agente della « Gran Bretagna pel suo » (Art. VII).

Spetta pertanto agli arbitri di giudicare se sussista *in fatto*, che l'Inghilterra abbia violato la neutralità, permettendo che nel suo territorio venissero *costrutte, armate od equipaggiate* delle navi, le quali erano destinate per uno dei belligeranti; ed, in caso affermativo, determinare la somma che si dovrà da essa pagare agli Stati-Uniti.

Fu stabilito che « ciascun governo pagherà il suo mandatario; prov- « vederà alla rimunerazione dell'avvocato da lui impiegato e dell'arbitro

cipî del Diritto delle genti, che non sono incompatibili colle medesime.

« che avrà nominato; dovrà fare altresì tutte le spese della preparazione « del suo affare e della sua presentazione al tribunale. Tutte le altre « spese dell'arbitrato saranno sopportate in porzioni eguali dai due go- « verni (Art. VIII). Gli arbitri faranno distendere un processo verbale « esatto delle loro deliberazioni; essi potranno nominare e impiegare le « persone che loro saranno necessarie » (Art. IX).

« Nel caso in cui il tribunale decidesse che la Gran Bretagna non ha « adempito a uno o più degli obblighi sovra enunciati, ed in cui non « aggiudicasse una somma in blocco, le alte parti contraenti convengono « di nominare una Commissione di assessori, incaricata di ricercare e di « determinare quali reclami sieno validi, e qual somma o somme la « Gran Bretagna debba pagare agli Stati-Uniti, in conseguenza della ri- « sponsabilità che essa ha incorso per inadempimento dei suoi obblighi « relativamente a ciascuna nave; la responsabilità dell'Inghilterra sarà « quella che verrà fissata dagli arbitri.

« La Commissione degli assessori sarà costituita nel seguente modo:

« Uno dei membri sarà nominato dal presidente degli Stati-Uniti, un « secondo da S. M. Britannica; il terzo sarà scelto dal rappresentante di « S. M. il re d'Italia a Washington. Nel caso in cui per un motivo qua- « lunque si facesse luogo a una vacanza, essa sarà riempita conforme- « mente alle regole seguite nelle prime nomine.

« Dopo che la Commissione sarà stata così organizzata, si costituirà al « più presto possibile a Washington; essa potrà tenere le sue sedute in « codesta città, a New-York o a Boston. I suoi membri firmeranno una « dichiarazione solenne, colla quale prenderanno impegno di esaminare « e decidere imparzialmente, attentamente, coscienziosamente e secondo « i principî della giustizia e dell'equità, tutte le questioni che saranno « loro sottoposte. Essi esamineranno immediatamente, conformandosi alle « regole che i medesimi potranno stabilire, i reclami che saranno pre- « sentati dal governo degli Stati-Uniti; li discuteranno e decideranno nel- « l'ordine e modo che giudicheranno più convenienti, ma non faranno « uso che delle prove le quali saranno fornite a nome del governo degli « Stati-Uniti e di quello della Gran Bretagna. Saranno gli stessi assessori « obbligati d'intendere su ciascun affare, se ciò sia chiesto, una persona « che rappresenterà ciascun governo come consigliere o come mandatario; « e per la decisione basterà la maggioranza de' voti.

« La decisione degli assessori dovrà esser resa per iscritto su ciascun « richiamo; ognuno di essi la firmerà e la medesima sarà datata.

« Ciascun richiamo sarà presentato alla Commissione nello spazio di « sei mesi a decorrere dalla prima seduta. Tuttavia la Commissione, nel « caso in cui vi fossero delle ragioni sufficienti, potrà prolungare di tre « mesi al più il tempo fissato per la presentazione di un reclamo.

« Alla scadenza dell'anno che avrà cominciato colla prima seduta, o

Gli arbitri furono nominati nella maniera indicata nel trattato (15), e ciascuna delle parti si occupò della redazione

« prima di questa data, gli assessori faranno un rapporto ai loro governi « rispettivi; questo documento farà conoscere il numero de' reclami fino « allora decisi. Nel caso in cui al momento della trasmissione del rap- « porto vi fossero ancora degli affari da giudicare, i commissari ne fa- « ranno un secondo collo spirare dell'anno seguente, o prima di questa « data; e se vi esistessero ancora de' reclami che non fossero stati de- « cisi in quell'epoca, i commissari saranno tenuti di presentare il loro « rapporto finale in un ultimo termine di sei mesi.

« Il rapporto o i rapporti saranno fatti in doppio; un esemplare ne « sarà rimesso al segretario di Stato degli Stati-Uniti e un altro al rap- « presentante di S. M. Britannica a Washington.

« Ogni somma aggiudicata in virtù di quest'articolo sarà pagabile a « Washington, in numerario nello spazio di sei mesi a decorrere dalla « trasmissione di ciascun rapporto.

« La Commissione degli assessori può impiegare il numero delle per- « sone che essa giudicherà necessarie; le spese della Commissione sa- « ranno sopportate egualmente dai due governi; esse verranno pagate « successivamente, come sarà giudicato conveniente, sulla presentazione « dei conti certificati dalla Commissione. I due governi pagheranno pa- « rimenti per metà eguali gli onorari degli assessori (Art. X).

Fu finalmente stabilito che « le alte parti contraenti si obbligavano di « considerare la decisione del tribunale degli arbitri e quella della Com- « missione degli assessori, nel caso in cui essa fosse costituita, come un « regolamento completo, assoluto e finale di tutti i reclami sovramenzio- « nati » (Art. XI).

(15) Il tribunale degli arbitri fu composto nel modo seguente: 1.° per gli Stati-Uniti venne scelto: *M. C. F. Adams;* 2.° per la Gran Bretagna: il signor *Alessandro Cockburn*, *Lord Chief Iustice* d'Inghilterra; 3.° per l'Italia: il conte *Federico Sclopis*, senatore del Regno, ministro di Stato e presidente della R. Accademia delle scienze di Torino; 4.° per la Svizzera: *M. Stœmpfli;* 5.° pel Brasile: il barone d'*Itajubà*. Vennero scelti come agenti, per gli Stati-Uniti: *M. F. C. Bancroft Davis;* per la Gran Bretagna: lord *Tenderden;* come consiglieri, per gli Stati-Uniti: i signori *Caleb Cushing*, *William M. Evarts* e *Morrison R. Waite;* per la Gran Bretagna: il signor *Roundell Palmer;* — come sollecitatore per gli Stati-Uniti: il signor *Carlo C. Beaman, j.r*

L'Italia, oltre la prova di fiducia che fu in essa riposta, per essere stato al suo sovrano conferito il diritto di nominare uno degli arbitri, n'ebbe una grandissima dopo la fatta scelta, in quanto che, nella prima riunione degli arbitri a Ginevra, dietro instanza delle parti interessate, il conte Federico Sclopis fu fregiato dell'alto onore di presidente del costituito tribunale. Anche per le questioni pendenti fra i due governi estranee a quella dell'*Alabama*, fu nominata una Commissione arbitrale,

del memoriale (*exposé*), che a termini dello stesso trattato dovea esser presentato al tribunale arbitrale colle relative prove (16). Il memoriale americano venne alla luce nello scorso mese di gennaio, e quello della Gran Bretagna verso la metà di febbraio. Tostochè il primo fu conosciuto in Inghilterra, sollevò la più viva agitazione non solo nel pubblico e nella stampa, ma pur anco nel Parlamento, avvegnachè sieno state interpretate le domande del governo della Casa Bianca come tendenti ad ottenere dall'Inghilterra, in piena pace, il pagamento di un'indennità a un dipresso eguale a quella che la Francia ha dovuto promettere alla Germania dopo una guerra disastrosa (17).

e l'onore di presiederla venne conferito al conte Corti, inviato straordinario e ministro plenipotenziario del governo italiano a Washington.

Altre due Commissioni arbitrali siedono attualmente in codesta città per risolvere delle controversie pendenti fra gli Stati-Uniti ed il Messico, fra la stessa Potenza e la Spagna.

(16) Art. 3. Vedi nota 13.

(17) Gli Stati-Uniti d'America formolarono le loro conclusioni nel seguente modo, che riportiamo testualmente dal memoriale (*exposé*) da essi presentato al tribunale degli arbitri riunito a Ginevra, del qual memoriale mi fu gentilmente spedito un esemplare dalla Legazione americana presso il governo italiano.

« I. Reclamations pour pertes directes provenant de la destruction « des vaisseaux et de leurs cargaison par les vaisseaux de guerre insurgés.

« II. Dépenses faites par la nation en poursuivant ces vaisseaux.

« III. Pertes éprouvées par suite du transfert sous pavillon britan- « nique de la marine marchande des États-Unis.

« IV. Élévation du prix d'assurance.

« V. Prolongation de la guerre et augmentation considérable des « dépenses causées par elles et par la suppression de l'insurrection. »

Il memoriale americano non traduce questi reclami in cifre positive. Pei quattro primi capi si riferisce a tabelle dettagliate contenute nei documenti giustificativi. Pel quinto ritiene essere impossibile per gli Stati-Uniti di determinarlo esattamente; appunto perciò viene chiesto che il tribunale, servendosi dei poteri che gli conferisce l'articolo VII del trattato, aggiudichi una somma in blocco, che l'Inghilterra dovrà pagare alla Confederazione americana (*Exposé des États-Unis présenté au tribunal d'arbitrage réuni a Genève conformement aux stipulations du traité conclu le* 8 *mai* 1871 *entre les États-Unis et la Grande Bretagne.* Washington, Imprimerie du Gouvernement, 1871. Sizième partie, pag. 376-386).

Giova sperare che le nuove difficoltà frapposte alla soluzione della questione dell'*Alabama*, le quali si temeva che

Gli Stati-Uniti pertanto, oltre che de' danni *diretti* che derivarono dalla cattura e distruzione delle navi e dei loro carichi per parte dei vascelli da guerra insorti, unitamente alle spese incontrate per l'inseguimento di questi, chiedono il risarcimento dei danni *indiretti* che provennero: 1.° dal passaggio della marina mercantile americana sotto bandiera inglese; 2.° dall'aumento dei premi d'assicurazione marittima; 3.° dall'aumento delle spese della guerra.

Non staremo qui a discutere estesamente se la domanda della Confederazione americana sia conforme al trattato di Washington, se cioè possa dirsi che gli arbitri sieno competenti a decidere non solo sui danni *diretti*, sui quali non cade contestazione, trattandosi soltanto di determinarne l'ammontare, ma pur anco sulle perdite *indirette*. Ne basterà l'accennare che dal protocollo della 36.ª conferenza tenuta dagli alti commissari prima di giungere alla stipulazione di quel trattato, del qual protocollo si fa menzione nel memoriale presentato dal governo della Casa Bianca al tribunale degli arbitri, rilevasi di avere codesto governo rinunciato ad ogni compenso di danni indiretti, *nella speranza di un amichevole componimento, salvo il diritto di far valere le sue ragioni ove il componimento non avesse luogo*. Or bene, essendo fuor di dubbio che l'arbitrato è uno dei mezzi amichevoli o pacifici di por termine alle controversie internazionali, invece di ricorrere al rimedio violento della guerra, ne segue che venne per tal guisa a verificarsi la condizione, sotto la quale avea avuto luogo la rinunzia al risarcimento per quei danni. E tanto più può affermarsi dell'arbitrato stabilito dalla convenzione di Washington che costituisca un amichevole aggiustamento, in quanto, come abbiamo già accennato, gli arbitri ebbero l'incarico di risolvere soltanto *in fatto* la questione dell'*Alabama*, essendo stata *in diritto* risolta *pacificamente* dall'alta Commissione che conchiuse quel trattato, con aver stabilito le regole giuridiche che serviranno di guida al tribunale arbitrale nel decidere le difficoltà che saranno al medesimo sottoposte.

D'altronde è possibile il credere che mentre l'Inghilterra protestava sempre di essere stata scrupolosa osservatrice de' doveri della neutralità, e quindi che declinava ogni risponsabilità per gli atti dell'*Alabama* e delle altre navi, abbia poi voluto tutto concedere agli Stati-Uniti, autorizzandoli a dar la prova anche de' danni *indiretti?* L'adesione alla prova de' danni diretti è stata una gran concessione per parte dell'Inghilterra; e quantunque pei medesimi non abbia questa accettato l'immediato pagamento in blocco della somma chiesta dai commissari americani, è nullameno certo che con esserne stata affidata la determinazione agli arbitri, *coll'obbligo di sottomettervisi*, ne seguì realmente quell'amichevole aggiustamento a cui era stata subordinata la predetta rinunzia. Che altro mai costituisce la sentenza degli arbitri, se non una convenzione da essi conchiusa a nome delle parti che loro ne diedero l'incarico?

dovessero condurre sino alla denunzia del trattato di Washington, verranno appianate, trovandosi una soluzione soddisfacente per le due nazioni, tale da dissipare in avvenire ogni pericolo di conflitto, e sarà quindi dato agli arbitri di por termine ad una questione, la quale di tratto in tratto minaccia di turbare la pace de' due mondi (18).

394. Il principio a cui fu reso omaggio dai governi di Londra e di Washington, colla nomina dell'alta Commissione che procedette alla stipulazione del trattato di Washington, trattato che è una solenne prova dei progressi del Diritto internazionale moderno, dovrebbe esser esteso a tutti i conflitti internazionali, specialmente poi alle controversie del genere di quella dell'*Alabama.*

395. Non possiamo perciò non unire la nostra voce a quella del Bluntschli, il quale propone che dovrebbero tutti i governi accordarsi per far compilare dai ministri di giustizia di ogni Stato, ovvero dalle Facoltà giuridiche, una lista permanente de' rappresentanti i più considerevoli della scienza del Diritto internazionale e delle persone che ne conoscono l'applicazione; dalla qual lista sarebbe scelto in ogni occasione un consesso di arbitri, o giurì, per risolvere la insorta controversia (19).

Siccome la Gran Bretagna ritenne che gli arbitri non fossero competenti a decidere su cotesti danni, presentava ultimamente, in conformità al trattato di Washington, il contro-memoriale in risposta al memoriale inglese, senza pregiudizio della posizione presa dal governo della regina, il quale avea iniziato una corrispondenza con quello degli Stati-Uniti, all'oggetto di non sottomettere la questione dei danni indiretti all'arbitrato del tribunale di Ginevra.

(18) Sembra che non anderanno deluse le concepite speranze, perocchè, mentre rivediamo le bozze del presente titolo (29 maggio), n'è dato di rilevare dai giornali che ogni dissidio verrà tolto mercè un articolo addizionale al trattato di Washington, col quale si stabilirebbe fra le parti come principio di Diritto internazionale, che la risponsabilità di un popolo neutro non può mai estendersi ai danni indiretti. Tale articolo è stato già presentato all'approvazione dal Senato americano, il quale nella seduta del 26, con 42 voti contro 9, acconsentì alla continuazione delle trattative fra i due governi, sulla base delle modificazioni da esso introdotte, e delle quali non si conosce ancora esattamente il testo.

(19) Bluntschli, *Das moderne Volkerrecht*, § 30. *Droit international codifié,* art. 489, comment.

Chi non vede come l'attuazione di tale principio sarebbe un vero trionfo nel campo della scienza? I litigi fra gli Stati verrebbero ad esser risolti non coll'impeto della passione, nè coi calcoli dell'utilità, bensì in armonia agli eterni principî di giustizia? (20).

396. Continuando a discorrere delle norme che regolano gli arbitrati, diremo che qualora sieno stati scelti molti arbitri, senza determinazione delle loro funzioni rispettive, siccome essi costituiscono un collegio, così non potrebbero agire separatamente. In caso di discrepanza, l'avviso della maggioranza dee prevalere, conformemente ai principî della procedura ordinaria (21). Se non v'ha maggioranza, non v'ha nemmeno decisione valevole, e l'arbitrato rimane senza risultato; la qual cosa potrà avvenire, sia per la mancanza di un soprarbitro avente voce preponderante, sia allorchè gli arbitri abbiano ciascuno una opinione differente e non possa perciò formarsi una maggioranza.

397. Nel silenzio delle parti spetta agli arbitri di stabilire i termini e il metodo del procedimento (22), e dopo di aver posto le medesime in grado di presentare le loro instanze e

(20) L'Italia, come in altre cose, così in questa prese l'iniziativa per tradurre in atto i principî della scienza, avendo in alcuni trattati reso omaggio al principio che non si possa mai ricorrere all'uso funesto delle armi, senza che previamente l'insorta controversia venga sottoposta al giudizio di una nazione amica, la cui decisione sarà obbligatoria per le parti. Tale clausola la troviamo nei trattati di commercio del 19 giugno 1861, del 14 aprile e 22 luglio 1863, conchiusi dal regno d'Italia colle Repubbliche di Venezuela e di Costa Rica, e colle Isole Avajane.

La nazione italiana pertanto, non solo fece passare dall'ordine delle idee a quello dei fatti il principio riconosciuto sotto forma di voto dal Congresso di Parigi (vedi sopra nota 3), ma andò anche più in là, essendosi impegnata ad accettare il *giudizio* di una nazione amica, e non semplicemente a ricorrere ai *buoni uffizi* della medesima.

(21) Vedi art. 21 del Codice di procedura civile italiano. S'è veduto che tale massima venne espressamente sancita dal trattato di Washington. — Art. 1 (Vedi sopra nota 13).

(22) Vedi art. 17 capoverso 2.° di detto Codice. Abbiamo accennato che il predetto trattato stabilì i termini ed il metodo del procedimento. — Art. 3, 4 e 5 (Vedi § **393** e nota 14).

le rispettive difese, essi possono addivenire alla prolazione della sentenza.

398. Il tribunale arbitrale è autorizzato a fare agli interessati delle proposte eque allo scopo di giungere ad una transazione; ma ove le sue proposte non vengano accettate, deve pronunziare in conformità ai principî del diritto, se il compromesso non lo abbia investito della facoltà di decidere come amichevole compositore. Non vi sarebbe infatti ragione per non applicare alle questioni internazionali tale massima sancita dalle legislazioni per quelle di ordine privato (23). È evidente poi che qualora le parti abbiano nella convenzione, colla quale fu stabilito l'arbitrato, data sanzione alle massime giuridiche su cui gli arbitri dovranno fondare le loro decisioni, come fecero l'Inghilterra e gli Stati-Uniti col trattato di Washington (§ **393**), non potrebbero i medesimi in alcun modo allontanarsene.

399. La sentenza arbitrale ha per le parti gli stessi effetti di una transazione regolare, in quanto che col fatto di avere esse incaricato gli arbitri di risolvere la controversia che le divide, vengono con ciò stesso a dichiarare di sottomettersi eventualmente alla loro decisione. Che altro mai costituisce quella sentenza se non una convenzione conchiusa dagli arbitri a nome delle parti che loro ne diedero il mandato? (24)

400. Differisce pertanto l'arbitrato dalla mediazione in ciò, che mentre il primo è un vero *giudizio*, il quale è obbligatorio per le parti, l'altra invece le lascia libere di accettare o di rifiutare le proposte fatte dal mediatore coll'intento di farle approdare ad un amichevole accomodamento.

401. Ma il giudizio degli arbitri sarà dunque assolutamente obbligatorio per guisa che, in ogni e qualunque caso, vi si

(23) Vedi art. 20 dello stesso Codice.

(24) S'è pur detto che tale principio fu sancito dal trattato di Washington, essendosi convenuto che le parti contraenti avrebbero riguardato le decisioni del tribunale arbitrale e quelle della Commissione degli assessori, nel caso in cui essa fosse costituita, come un regolamento completo, assoluto e finale di tutti i loro reclami. — Art. XI (Vedi sopra nota 13).

debbano le parti inesorabilmente uniformare? Anche su questo proposito non v'ha ragione per cui, in quanto è possibile, non vadano di pari passo le controversie fra i privati e quelle fra le nazioni. Quantunque le sentenze arbitrali per questioni di ordine privato sieno obbligatorie, tuttavia, di regola, sono appellabili, e si ammette contro le medesime la domanda di revocazione od il ricorso per cassazione; vi sono inoltre de'casi in cui è lecito impugnarle per nullità (25).

Or bene, non si potrà certamente parlare d'appello trattandosi di questioni internazionali decise da arbitri, salvo che le parti nel compromesso non abbiano designato un tribunale arbitrale di seconda instanza; come del pari, per la mancanza di giudici destinati a risolvere tali questioni, sarà impossibile concepire un ricorso per cassazione.

Ma chi potrà affermare che il giudizio degli arbitri sia obbligatorio, anche quando sussista un motivo, il quale, se vi fossero tali giudici, li autorizzerebbe a dichiararlo nullo, oppure a rivocarlo?

402. Ed anzitutto, non si può dubitare che la decisione del tribunale arbitrale debba considerarsi come non avvenuta, allorchè abbia questo ecceduto i suoi poteri, pronunziando su questioni che non rientravano nella sua competenza, od allontanandosi dalle norme stabilite nel compromesso (26).

403. Dicasi lo stesso se la sentenza sia apertamente contraria ai principî del Diritto internazionale, contenga cioè disposizioni assolutamente incompatibili colle regole della giustizia, e non possono per conseguenza formare l'oggetto di una convenzione. Suppongasi che gli arbitri chiamati a pronunziare sulla soddisfazione dovuta per qualche offesa, condannassero l'offensore ad una riparazione lesiva della sua indipendenza: vi sarà uomo sensato, diremo col Vattel, che

(25) Vedi art. 28, 30 combinato col 494, 31, 32 dello stesso Codice.

(26) Ch. De Martens, § 54. — Heffter, § 109. — Bluntschli, art. 495. Fu appunto per questo motivo che, come abbiamo già veduto, la sentenza arbitrale del re dei Paesi-Bassi non ebbe esecuzione (§ **383** e nota 6).

affermerà avere esso il dovere di sottomettersi a tale decisione (27).

404. Egualmente, essendo gli arbitri rivestiti di funzioni quasi giudiziarie, ne consegue che si dovranno da essi rispettare i principî fondamentali della procedura, la cui osservanza è richiesta in qualsiasi giudizio. Epperò non potrà considerarsi come obbligatoria la loro decisione nel caso in cui sia avvenuta la violazione di qualcuno di siffatti principî, come avverrebbe se il tribunale arbitrale avesse rifiutato d'intendere le parti, od impedito ad una di confutare le pretese della sua avversaria, togliendole in tal modo l'esercizio del diritto di difesa (28).

405. Del pari è fuor di dubbio che dovrà considerarsi come non avvenuto l'arbitrato, qualora sia stato l'effetto del dolo di una delle parti a danno dell'altra, oppure di un errore di fatto (29).

406. Ma non potrebbe la decisione essere impugnata sotto il pretesto che reca pregiudizio ad una delle parti, che è contraria all'equità, oppure fondata su un principio erroneo. Ove fossero ammissibili siffatte eccezioni, non si giungerebbe quasi giammai a un giudizio definitivo; i conflitti sarebbero interminabili, lo scopo dell'arbitrato, che è di procurare la pace, verrebbe affatto a mancare (30).

(27) Vattel, lib. II, cap. XVIII, § 329. — Vedi nello stesso senso Ch. De Martens, *Loc. cit.* — Heffter, *Loc. cit.* — Bluntschli, *Loc. cit.*

(28) Heffter e Bluntschli, *ibidem.*

(29) Heffter e Bluntschli, *ibidem.*

(30) Vattel, *Loc. cit.* — Bluntschli, *ibidem.*

TITOLO NONO.

Congressi e Conferenze.

SOMMARIO.

407. Scopo degli antichi Congressi.
408. Nuovo carattere ricevuto dai Congressi nel corso del nostro secolo.
409. In che differiscano dalle Conferenze.
410. A chi spetti l'iniziativa per la riunione di un Congresso o di una Conferenza. — Pratiche preliminari.
411. Elezione del presidente e nomina del segretario. — Verifica de' pieni-poteri.
412-413. Modo di tenere le sedute, e ordine delle deliberazioni.
414. Non è applicabile ai consessi diplomatici la legge della maggioranza de' suffragi.
415. *Processi-verbali* o *protocolli* delle sedute.
416. Sottoscrizione dell'*atto finale*.
417. Principi direttivi de' Congressi.
418. Congresso di Westfalia e suoi pregi.
419. Congressi successivi, fino a quello di Utrecht.
420. Congresso di Aquisgrana.
421. Altri Congressi.
422. Loro scopo.
423. Congresso di Vienna.
424. Congressi posteriori di Aquisgrana, di Troppau, di Laybach e di Verona.
425. Ad un consesso diplomatico devono concorrere, *de jure*, tutti gli Stati interessati, qualunque possa essere la loro importanza relativa.
426-430. Cenno de' Congressi ne' quali avvenne la violazione di siffatto principio.
431. A ciascuno de' congregati competono diritti perfettamente eguali.
432. Devesi nelle discussioni distinguere il fatto dal diritto.
433. Le medesime devono esser libere, e dee darsi ampia pubblicità ai protocolli delle sedute.
434. Il Congresso ultimo di Parigi è l'inizio di una nuova êra nel Diritto internazionale.
435. Conferenza che lo ha preceduto.
436. Diritto che avea la Sardegna di prendervi parte.
437. Avvenuto disconoscimento di tale diritto.
438. Difficoltà frapposte alla partecipazione della medesima al Congresso di Parigi.

439. Non si può dire che questo Congresso abbia raggiunto il massimo grado di perfezione.
440. In qual modo abbia attuato il sistema dell'equilibrio politico.
441. Omaggio parzialmente reso alla indipendenza degli Stati.
442. Abolizione della corsa, ed altri principî di Diritto marittimo ai quali fu data sanzione.
443. Deliberazioni prese all'oggetto di prevenire le guerre.
444. Nel Congresso di Parigi venne gettata la prima pietra dell'edifizio dell'unità italiana.
445. Conclusione.
446. Applicazione della rappresentanza popolare ai Congressi internazionali.
447. Soltanto le questioni aventi una diretta relazione internazionale sono suscettibili di una discussione diplomatica.
448. La questione romana, circa i rapporti fra la Santa Sede e la nazione italiana, non poteva perciò, nè potrebbe giammai in avvenire formare oggetto di negoziazioni diplomatiche, ond'esser risoluta per via di accordi internazionali.
449. I Congressi e le Conferenze devono occuparsi della risoluzione di questioni d'interesse generale.
450-455. Cenno delle Conferenze le quali ebbero per iscopo di decidere controversie relative ai Principati Danubiani.
456. Conferenze che si proposero d'impedire la guerra. Conferenza per la questione del Lussemburgo.
457. Conferenza per risolvere il conflitto turco-ellenico.
458. Ingiustizia commessa a danno della Grecia.
459. Deliberazioni che vi furono prese.
460. Conferenza per la questione del Mar Nero.
461. Conferenza per por termine alla guerra dell'Austria e della Prussia contro la Danimarca.
462. Cenno di Conferenze aventi altro scopo.
463. Congresso de' sovrani della Germania.
464. Indole de' Congressi internazionali di questi ultimi anni.

407. Per por termine alla materia de' negoziati diplomatici ne rimane a parlare de' Congressi e delle Conferenze, le quali riunioni divennero ai nostri giorni un modo favorito di trattare affari internazionali, i quali sieno di molta importanza.

Anticamente non si conoscevano che i Congressi destinati a terminare una guerra con una pacificazione generale, i quali venivano convocati ad imitazione de' concilî ecumenici. Si avevano inoltre gli abboccamenti personali de' sovrani, ov'essi trattavano de' loro affari particolari.

408. È nel corso del nostro secolo che i Congressi hanno ricevuto un nuovo carattere, quello cioè di completare ed assodare la pace precedentemente conchiusa, di svilupparne i risultati e di scongiurare i futuri pericoli che potrebbero deri-

vare dal conflitto delle passioni e degli interessi; ricorrendovi ben anco i governi per la risoluzione pacifica di questioni di politica generale, senza aver d'uopo di ricorrere all'uso della forza.

409. Soventi non si riuniscono che delle *Conferenze.* Non v'ha però fra queste assemblee e i Congressi una distinzione precisa, che si possa dire intrinseca, essendo così le une, come gli altri, riunioni di ministri nominati dai loro governi per discutere in comune un determinato affare (1).

410. Ogni governo può prendere l'iniziativa di una proposta tendente alla riunione di un Congresso o di una Conferenza. Accettata la proposta, le Potenze che devono intervenirvi si mettono d'accordo, mercè lo scambio di note diplomatiche, sullo scopo delle deliberazioni che saranno prese dai loro rappresentanti; stabilendo anche talvolta alcuni *articoli preliminari*, a cui riguardo viene esclusa qualunque ulteriore discussione; la qual cosa suole specialmente verificarsi allorchè i negoziati che si vogliono intavolare hanno per iscopo di por termine ad una guerra. Così un belligerante può prestare la sua adesione a che il trattato di pace venga discusso in un Congresso o in una Conferenza, ma a condizione che ne sieno stabilite le basi, le quali possono consistere in una cessione territoriale, in una determinata indennità di guerra, e simili. Si rimane altresì intesi sul luogo della riunione, dopo di che i governi interessati procedono alla nomina de' loro plenipotenziari (2).

(1) Generalmente si dà il nome di *Congresso* alle riunioni per affari importantissimi, le quali conducano alla conclusione di un trattato generale, ed in cui i governi sono rappresentati da molti plenipotenziari. Abbiamo già veduto che al Congresso di Vienna, l'Inghilterra e la Francia erano rappresentate ciascuna da quattro plenipotenziari, la Prussia ed il Portogallo da tre, l'Austria e la Russia da due; e che al Congresso di Parigi del 1856 ogni Potenza vi mandò due plenipotenziari (Nota 24 del *titolo secondo, capo primo*). Quando invece la riunione prende il nome di *Conferenza,* d'ordinario i governi per rappresentarli muniscono di pieni-poteri speciali i loro agenti diplomatici accreditati nel paese ove si tengono le sedute. Tale sistema è stato seguito nelle Conferenze di questi ultimi anni.

(2) Sono pochi gli esempi di sovrani intervenuti personalmente ad un Congresso. Abbiamo la *Santa Alleanza,* firmata a Parigi nel 1815, fra i

411. Quando questi trovansi riuniti nel luogo designato, si procede nella prima seduta all'elezione di un presidente. La scelta, secondo gli usi più recenti, cade in generale sul primo rappresentante del paese ove si tiene il Congresso o la Confe-

sovrani di Russia, d'Austria e di Prussia, la quale non si può dire che sia stata conchiusa in seguito ad un Congresso di codesti sovrani. Fu lo czar Alessandro che con singolare diligenza scrisse di proprio pugno quell'atto, a cui poscia aderirono gli altri due monarchi.

Si dichiarava nel medesimo « che i sovrani, tanto nelle faccende interiori degli Stati, quanto nelle loro relazioni esterne, s'impegnerebbero « di attenersi scrupolosamente alle verità sublimi insegnate dall'eterna « religione di Dio Salvatore. Essi prenderebbero per sola guida quei pre- « cetti di giustizia, di carità, di pace insegnati dal Vangelo, principî i « quali doveano governare, non che la privata vita di ciaschedun uomo, « le azioni tutte dei principi. E poichè la divina parola comandava agli « uomini di guardarsi come fratelli, i monarchi si dichiaravano durevol- « mente congiunti co' vincoli di una fraternità vera, indissolubile, per cui « considerandosi come cittadini di una sola patria, si sarebbero pôrto in « ogni occasione assistenza ed aiuto.

« I sudditi e gli eserciti avrebbero per l'avvenire i loro sovrani quai « padri di una comune famiglia, retti dallo stesso spirito di fratellanza, « e vigili guardiani della pace, della giustizia, della religione; e rimar- « rebbe pertanto a cardine primo delle attinenze fra governanti e gover- « nati l'obbligo di soccorrersi a vicenda, e di considerarsi tutti come « membri della stessa nazione cristiana.

« L'imperatore delle Russie, il re di Prussia e l'imperatore d'Austria, « mentre dichiaravansi delegati dalla Provvidenza a governare tre rami « della medesima famiglia, raccomandavano colla più tenera sollecitudine « ai loro popoli di fortificarsi viemmeglio nei principî e nell'attuamento « dei doveri, che il divin Salvatore ha insegnato agli uomini. . . . »

« Quei medesimi monarchi, prosiegue a dire il Bianchi, che così pom- « posamente si professavano uniti da uno stretto vincolo di fratellanza « e di comunione cristiana, non si erano diportati nè fraternamente nè « cristianamente nel regolare in Vienna i loro vicendevoli rapporti. Ol- « trechè di tale contraddittorio modo di procedere, essi diedero nuova « testimonianza nel giorno stesso susseguente a quello in cui re Luigi XVIII « avea assentito di entrare nella Santa Alleanza. Gittandosi in effetto « dietro alle spalle ogni riguardo di giustizia e di moderazione, gli or- « gogliosi monarchi vincitori della Francia, che pur era nobilissima parte « di quella sola e unica famiglia cristiana, di cui dicevansi membri ani- « mati dal migliore spirito di benevolenza, imponevanle inflessibilmente « per colpe non sue, le più dure condizioni di pace, multandola di stra- « bocchevoli taglie di guerra, raumiliandola nella sua dignità nazionale,

renza (3). Se i negoziati debbano esser condotti sotto la mediazione di una Potenza neutra, la presidenza appartiene di diritto al ministro mediatore. Il presidente propone all'assemblea la nomina di un segretario, cui viene affidata la redazione de' protocolli. Si procede in seguito dai plenipotenziari alla verifica dei loro poteri rispettivi (§ **91**), ed allorchè sieno questi trovati in buona e debita forma, il presidente espone l'ordine de' lavori a cui essi devono accingersi per adempiere alla loro missione.

412. È nelle riunioni preparatorie, le quali precedono d'ordinario le conferenze propriamente dette, che i plenipotenziari regolano di comune accordo tutto ciò che concerne il modo di tener le sedute, come altresì le questioni relative al ceremoniale, al rango, alla precedenza e alle visite di etichetta, questioni che provocarono un tempo lunghe ed ardenti discussioni (4).

« lacerandola nella sua territoriale alterezza, condannandola alla tempo-
« ranea occupazione straniera (Trattato di Parigi 20 novembre 1815).

« E mentre ai popoli si prometteva giustizia e amor fraterno, calpe-
« stavansi i diritti delle nazioni. E frattanto che si dichiarava che i so-
« vrani si considererebbero nell'avvenire come padri de' loro sudditi, nel
« presente mostravasi coi fatti di tenere i popoli in conto di mandre da
« vendere, da comperare, da barattare a capriccio » (NICOMEDE BIANCHI, *Storia documentata della diplomazia europea in Italia*, vol. I, cap. VI).

I predetti sovrani intervennero al Congresso di Troppau del 1820, ed, unitamente al re di Napoli, a quello di Laybach del 1821 (Vedi infra § **429**).

Si ebbe poi nel 1863 il Congresso de' sovrani della Germania, che aveva per obbiettivo la riforma della Confederazione germanica (Vedi infra § **463**).

(3) Così il conte Buol ed il conte Walewski, ministri degli affari esteri d'Austria e di Francia, ebbero il primo la presidenza delle Conferenze di Vienna del 1855, ed il secondo del Congresso di Parigi del 1856. I ministri poi degli affari esteri d'Inghilterra, di Francia e della Porta Ottomana furono presidenti delle Conferenze posteriori che si tennero a Londra, a Parigi e a Costantinopoli.

(4) Diggià ne' Congressi di Utrecht del 1713 e di Aquisgrana del 1748, essendosi riconosciuta la frivolezza di tali contestazioni, si convenne, con un accordo preliminare, che per prevenire tutto ciò che potrebbe ritardare la sottoscrizione de' trattati, non verrebbe osservato alcun ceremoniale, pendente il corso della negoziazione, e che i plenipotenziari si riunirebbero senza alcuna distinzione di rango (CH. DE MARTENS, § 55, nota 2, a pag. 180).

413. Ma se oggidì tali questioni, ad onore della diplomazia moderna, vengono giustamente riguardate come indegne di esser trattate in una seria assemblea, altrettanto non può dirsi allorchè si tratti di decidere quale de' plenipotenziari prenderà la parola nelle Conferenze, porrà o riassumerà le proposte. Ecco il perchè i plenipotenziari decidono preliminarmente tra loro se gli oggetti che devono esser messi in discussione saranno presentati o proposti dal presidente, oppure se sarà al suo turno che ciascuno avrà la facoltà di parlare; o ben anco, come si usa al presente, se ogni plenipotenziario proporrà egli medesimo tutto ciò che si riferisce agli affari e agli interessi particolari del suo governo. Il ministro sarebbe certamente degno di biasimo, se in quest'ultimo caso, per debolezza o per troppa condiscendenza, rinunziasse ad una prerogativa, la quale apparterrebbe al suo costituente (5).

Dopo di aver regolato tutto ciò che è di forma, i plenipotenziari entrano in conferenza; propongono, discutono, transigono, in una parola, negoziano.

414. Dalla indipendenza reciproca degli Stati in tutti i loro rapporti, ne deriva per necessario corollario, che la legge della maggioranza de' suffragi, ordinariamente applicabile alle assemblee deliberanti, non l'è ai consessi diplomatici. La minoranza pertanto non ha obbligo di sottomettersi al parere della maggioranza; la qual cosa equivale al dire che a ciascuno de' congregati compete, a nome della propria nazione, il *veto* individuale assoluto; salvo quelle deliberazioni d'ordine secondario, intorno a cui tutti i plenipotenziari siensi precedentemente accordati a far prevalere la pluralità de' suffragi. Le deliberazioni di un Congresso o di una Conferenza si risolvono nella conclusione di un trattato, di un accordo qualsiasi, che ha luogo per parte de' diversi plenipotenziari: or bene, può esistere un trattato, un accordo di qualunque genere, senza l'unanime consenso *in idem placitum?*

Vero è per altro, come osserva il conte Mamiani, che se cotal

(5) Ch. De Martens, § 55.

veto individuale basta ad annullare le convenzioni e i decreti ai quali si desidera di attribuire l'autorità dell'intero consesso, ciò non toglie che i rappresentanti degli Stati rimasti concordi non possano in nome loro e per ciò che a loro s'attiene promulgare ed effettuare il proprio convegno; in quel modo che egli è accaduto a Vienna, dove l'Inviato spagnuolo negò di assentire e soscrivere l'atto finale di quel Congresso, il quale fu promulgato a nome di tutti gli altri Stati. Egualmente nel Congresso adunatosi otto anni dopo a Verona, il rappresentante d'Inghilterra persistette a disapprovare il principio d'intervenzione negli affari interni di uno Stato, come tutti i colleghi suoi s'arbitravano d'intendere e di effettuare. Possono poi i dissidenti, al dire del predetto scrittore, o ricusare meramente il suffragio e appartarsi; o protestare con più o meno di forza contro il convenuto; o da ultimo, opporsi con ogni mezzo allo eseguimento delle deliberazioni altrui, secondo che queste compariscono innocue, ovvero sostanzialmente gravose all'interesse e al diritto de' neutri (6).

415. Alla fine di ogni seduta si distênde dal segretario un *processo-verbale* o *protocollo* (7), che viene firmato dai plenipotenziari intervenuti, ed in cui è preso atto de' *voti* od *opinioni* di ciascuno di essi (8). I ministri poi inviano regolarmente

(6) MAMIANI, *Di un nuovo Diritto europeo*, cap. VII, § 1.

(7) Il *processo-verbale*, al quale dopo il Congresso di Vienna si dà il nome di *protocollo*, incomincia dopo la data, qualora sia quello della prima seduta, a far menzione della verifica de' pieni-poteri. In ciascuna delle sedute successive si dà lettura del protocollo della seduta precedente, e si ha cura di far menzione se è stato adottato senza reclami, indicando i ministri presenti alla riunione. Viene in seguito il sunto sostanziale e preciso dei punti importanti che hanno formato oggetto della discussione, e si pone termine al protocollo coll'esposizione esatta dei risultati ottenuti e delle prese deliberazioni (Vedi CH. DE MARTENS, *Loc. cit.*, e tomo II, parte 2.ª, cap. V).

(8) Se accade, nella discussione degli affari trattati, che uno o più de' negoziatori riuniti in Congresso o in Conferenza credano utile di motivare per iscritto la loro opinione o il loro voto, sia allo scopo di ricondurre a un medesimo avviso il parere degli altri plenipotenziari, sia affinchè sussista negli archivi una testimonianza delle osservazioni fatte da ciàscun membro in un modo più completo che non lo comporti il

ai governi rispettivi una copia di questi protocolli coi loro dispacci, per informarli dell'andamento e de' progressi delle deliberazioni (9).

416. Il Congresso o la Conferenza d'ordinario ha termine colla sottoscrizione di un *atto finale*, il quale è il risultato definitivo delle deliberazioni parziali precedentemente prese, che si risolvono sia in un *trattato*, sia in una *dichiarazione*, sia ancora in un *atto generale* che comprende molti trattati separati (10).

417. Sono le accennate regole che noi vediamo osservate circa i Congressi e le Conferenze, delle quali regole esclusiva-

sunto che ne vien fatto nel protocollo, essi rimettono ai loro colleghi una nota firmata, la quale resta unita al protocollo della seduta. È a questa nota che nel linguaggio diplomatico si dà il nome di *voto* o *opinione*.

Essendo il voto il risultato delle discussioni precedenti già esaurite, è d'uopo astenersi dall'enunciarlo con troppi dettagli, ed attenersi unicamente il plenipotenziario a dare una dichiarazione chiara e concisa del suo suffragio e delle ragioni decisive sulle quali è fondato (CH. DE MARTENS, *ibidem*).

(9) Nel caso in cui un governo abbia nominato più plenipotenziari, le informazioni gli vengono trasmesse da questi collettivamente, a menochè delle divergenze di vedute troppo spiccate non li obblighino a redigere individualmente i loro dispacci acciò la risponsabilità sia personale (CH. DE MARTENS, *ibidem*).

(10) I diversi negoziati separati trattati nel Congresso o nella Conferenza, conducono necessariamente alla conclusione di tante convenzioni particolari, quanti furono i punti discussi. Egli è per unire queste diverse convenzioni in una transazione generale che i plenipotenziari li comprendono in un atto sommario o generale (*recés general*); ed in questo s'inserisce un articolo particolare, in cui si dichiara che i trattati separati dei quali esso atto si compone, e che gli vengono annessi, avranno il medesimo valore come se ne facessero parte integrante, come cioè se vi fossero stati testualmente inseriti. Così il trattato generale del 30 marzo 1856, che fu il risultato delle discussioni seguite nel Congresso di Parigi, ha annesse le convenzioni relative alla chiusura degli Stretti de' Dardanelli e del Bosforo alle navi da guerra straniere; al numero de' bastimenti che la Russia e la Turchia potevano tenere nel Mar Nero, e al divieto di fortificare le isole di Aland, e non conservarvi o crearvi alcun arsenale militare o navale. Fu dichiarato, a riguardo di queste particolari convenzioni, che avrebbero la stessa forza come se facessero parte di quel trattato generale.

mente si occuparono quasi tutti i pubblicisti. Furono soltanto alcuni fra essi del presente secolo, i quali più che delle forme esterne, vollero occuparsi della sostanza delle cose, studiando i principî che dovrebbero dirigere codestí consigli, in cui si agitano le sorti delle nazioni, affinchè i medesimi possano divenire fecondi di gran bene, e rimangano in pari tempo entro i loro giusti confini; principî ai quali non fu reso il dovuto omaggio ne' varî Congressi europei, se si eccettua l'ultimo Congresso di Parigi e le Conferenze che gli tennero dietro, in cui ricevettero applicazione se non in tutto, almeno in parte (11).

418. Ne si presenta per il primo il Congresso generale di Westfalia che si tenne simultaneamente a Münster e a Osnabruck dal 1641 al 1648 (12). Non si può negare che siffatto Congresso segni un'êra importantissima nel progresso dell'incivilimento europeo, perocchè pose termine a quel lungo seguito di guerre, che per molto tempo insanguinarono l'Europa, prodotte dalla rivoluzione religiosa, compiuta da Lutero e Calvino, e dalla lotta politica iniziata da Enrico IV, e continuata dal cardinale Mazzarino contro la preponderanza politica di casa d'Austria. La pace di Westfalia riconobbe in Alemagna l'eguaglianza delle tre confessioni, cattolica, luterana e calvinista, riconobbe cioè la libertà di coscienza, che è la più preziosa delle umane libertà. Da essa le provincie unite de' Paesi-Bassi e de' Cantoni svizzeri viddero confermata la loro indipendenza, rotti cioè i legami ond'erano unite all'impero germanico. Per

(11) Fra i pubblicisti che si occuparono a studiare i principî giuridici ai quali dovrebbero essere informati i Congressi, con molta compiacenza n'è dato di scorgere il chiarissimo filosofo nostro connazionale, conte Terenzio Mamiani, il quale nella pregevolissima opera, di cui s'è testè fatto menzione (nota 6), tratta con molta maestria siffatta materia. Noi vedremo in seguito quali sieno le massime da lui propugnate.

(12) Oltre i plenipotenziari dell'imperatore, tutti gli elettori, principi e Stati della Germania, la nobiltà immediata, molte città e corporazioni mediate aveano, sia a Münster, sia a Osnabruck, degli ambasciatori, ministri e deputati. Vi erano rappresentate altresì la Francia, la Svezia, la Danimarca, la Spagna, il Portogallo, gli Stati Generali, gli Stati del duca di Savoia, del Papa, del granduca di Firenze, del duca di Mantova, e tredici Cantoni svizzeri.

tal guisa era riconosciuto il diritto che compete ad ogni popolo oppresso di sottrarsi ai suoi despoti, e di resistere ad una oppressione divenuta intollerabile (13).

419. Ma, sebbene per le accennate ragioni la pace di Westfalia segni un'êra importantissima nel progresso dell'incivilimento europeo, tuttavia non conobbe la sua missione, al pari dei Congressi successivi de' Pirenei del 1659, di Aquisgrana del 1663, di Francoforte del 1681, di Rysvick del 1697, i quali furono parziali, e di quello generale di Utrecht del 1713. Lo scopo principale di questi Congressi fu di attuare il sistema dell'equilibrio politico, per preservare l'Europa dalla monarchia universale, a cui aspirava anzi tutto la casa d'Austria ed indi quella di Francia. Intente a raggiungere siffatto scopo, le Potenze che v'intervennero non fecero che provvedere al presente, senza punto preoccuparsi dell'avvenire, non curarono cioè di rimuovere le cause onde hanno origine le guerre.

Ecco il perchè le conchiuse convenzioni, cui si diede il nome di trattati di pace, non furono se non semplici tregue consigliate dall'interesse che avevano gli Stati di conservarsi. Per attuare quel funesto sistema, il quale anche oggidì ha degli adoratori, non si tenne alcun conto del principio di nazionalità (14); i popoli, a guisa di armenti furono spartiti fra

(13) Wheaton, *Histoire des progrès du Droit des gens en Europe et en Amerique*, Introduction.

(14) Intendiamo alludere al discorso pronunziato dal signor Thiers nell'Assemblea di Versailles, nel 22 luglio 1871, a riguardo delle petizioni de' vescovi francesi, scongiuranti l'Assemblea ad invitare il governo ad intervenire presso le Potenze estere, e a concertarsi con le medesime allo scopo di ristabilire il Sommo Pontefice nelle condizioni necessarie alla sua libertà d'azione e al governo della Chiesa cattolica.

Eravamo lontani dal credere che il capo del potere esecutivo della Francia volesse far l'apologia del sistema dell'equilibrio politico, non peritandosi di chiamar *puerile* la dottrina delle nazionalità. È ben vero che egli si degnò di non farci alcun rimprovero per aver costituito l'unità italiana, dicendo che ne avevamo il diritto. Se non che, siccome la nostra unità fu foriera dell'unità germanica, così ne accusa di puerilità, come se possa chiamarsi puerile l'esercizio di un diritto, sol perchè tale esercizio non garba ad altri a cui interessa che il medesimo non abbia luogo, per le conseguenze a lui sfavorevoli che ne possono derivare.

i grandi potentati, per modo che, equilibrandosi, l'uno non potesse paventare dell'altro.

420. Nessuna meraviglia pertanto, se dopo di avere l'Europa goduto di trent'anni di pace, un avvenimento imprevisto ridestò ad un tratto le gare, e le guerre sanguinose ricominciarono. Non è nostro cómpito di qui discorrere delle varie guerre che afflissero l'Europa per la successione austriaca, che è appunto l'avvenimento di cui intendiamo parlare, bastandone il dire che vi pose termine nel 1748 il trattato di pace negoziato nel Congresso di Aquisgrana.

421. Anche codesta pace non è stata che una tregua, essendosi strette nuove alleanze, e quindi combattute nuove guerre, le quali terminarono coi trattati di pace conchiusi ad Hubertsbourg nel 1762 e a Parigi nel 1763.

422. Tutti i Congressi parziali che succedettero a quello generale di Utrecht, non ebbero parimenti per precipuo intento che l'applicazione della teoria dell'equilibrio politico, pe-

Non sappiamo poi come si possa chiamare *equilibrio politico* il sistema che vorrebbe attuato il signor Thiers, giusta il quale la Francia potente dovrebbe avere ai propri fianchi non delle grandi Potenze, bensì degli Stati piccoli e deboli, come erano appunto i vari Stati d'Italia e di Germania. Bell'equilibrio invero sarebbe codesto; e non si dovrebbe piuttosto in esso ravvisare una vera supremazia della Francia sui popoli che l'attorniano?

Ad ogni modo l'Italia diventò una grande Potenza, e lo confessò lo stesso signor Thiers, non tralasciando di dichiarare che è soltanto questo il motivo per cui la Francia non le fa la guerra. È dovere pertanto degli Italiani di tenersi pronti a dimostrare che non è *puerile* il principio pel quale essi sparsero il loro sangue e profusero i loro tesori, essendo anzi quel principio la cui perfetta attuazione li pose in grado di togliersi dallo stato di tutela, a cui, a guisa di pupilli, erano stati condannati; e che di vera puerilità può per contro accusarsi una nazione che dopo le tremende lezioni ricevute, dovrebbe occuparsi a riacquistare il perduto prestigio, rimarginando le molte sue piaghe interne, meglio che ingerirsi negli affari degli altri Stati, con manifesto rischio di andare incontro ad altra tremenda catastrofe, attentando all'altrui indipendenza, mentre vorrebbe conservare gelosamente la propria.

In quanto poi all'indipendenza religiosa del capo del cattolicismo, della quale tanto si preoccupa il Presidente della repubblica francese, ci permettiamo di osservargli che tale indipendenza sta a cuore anche degli

rocchè sempre di che altro mai si trattò se non di coalizioni armate allo scopo di porre argine alla smisurata potenza di uno Stato, la quale serviva di minaccia agli altri Stati?

423. Nè procedettero le cose diversamente nell'epoca successiva. Il disegno della monarchia universale, che aveva allarmato l'Europa per l'ingrandimento di casa d'Austria e di casa di Borbone, mai eccitò tanti seri timori, quanti nel tempo trascorso dal 1788 al 1815 in cui si riunì il Congresso di Vienna (15). Allorchè cadeva il colosso dell'impero francese costrutto dal primo Napoleone, l'Europa che si era coalizzata contro di esso presentava un aspetto del tutto nuovo. Avendo quel monarca rovesciato troni e dinastie, venne così a mutare la faccia de' regni, abbattendo tutto l'edifizio organizzato dal Congresso di Westfalia e confermato dai Congressi posteriori. Quale momento più favorevole per innalzare sulle rovine di tale edifizio quello maestoso delle nazionalità, rendendo una vera realtà quel principio a nome del quale furono i popoli

Italiani, ed eloquentemente lo dimostrarono colla legge del 13 maggio 1871, la quale stabilisce *le prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e determina le relazioni dello Stato con la Chiesa.* Potrebbe forse Sua Santità godere in altro paese di una indipendenza maggiore di quella che gli venne assicurata dalla nazione italiana? È tanto ciò vero che, non ostante le continue pressioni che a lui si fanno per obbligarlo ad abbandonare il Vaticano, egli vi rimane fermo, onde mettendo piede in suolo straniero non si veda soggetto all'impero del diritto comune, a cui fu sottratto dalla predetta legge. Che diremo poi della libertà della Chiesa che fu ad essa pienamente riconosciuta, mentre negli altri paesi è quasi del tutto negata? Strana contraddizione, che mentre si vuol ristabilire il Sommo Pontefice nelle condizioni necessarie alla sua libertà d'azione ed al governo della Chiesa cattolica, solennemente si viene a dichiarare di voler gelosamente osservare il Concordato che la Francia conchiuse con la Santa Sede, quando tuttavia tale Concordato è la vera negazione della libertà della Chiesa! È lo stesso signor Thiers che l'affermò, quando disse che in virtù del Concordato « il governo non presenta, è bene che « lo affermi altamente, il governo non presenta, esso nomina i vescovi « e gli arcivescovi! » E ciò fia suggel che ogni uomo sganni.

(15) Alcuni Congressi precedettero quello di Vienna. Fra gli altri citeremo i Congressi di Rastadt del 1799, di Luneville del 1801, di Amiens del 1802, di Chatillon del 1813, nei quali furono conchiusi de' trattati di pace.

chiamati a combattere contro il Bonaparte, e rimediando ai gravissimi errori passati assicurare all'Europa una pace duratura?

Eppure altro ideale non vagheggiarono i principi congregati prima a Parigi e poscia a Vienna, se non di assicurare la loro assoluta dominazione, costituendo fra essi una società di mutuo soccorso contro i popoli per tenerli sotto il loro ferreo giogo. Il Congresso di Vienna ordinò a suo modo il mondo europeo, conculcando enormemente il principio di nazionalità, che anche questa volta fu sacrificato al sistema dell'equilibrio politico.

424. Tennero dietro i Congressi di Aquisgrana del 1818, di Troppau e Laybach del 1820 e del 1821, di Verona del 1822, i quali se non si proposero di attuare codesto sistema, attuarono però un'altra dottrina non meno funesta, non meno lesiva della indipendenza de' popoli, avendo sancito il diritto d'intervento negli affari interni di uno Stato, per ottenere un cangiamento nella sua costituzione (Vedi infra §§ **429**, **430**).

Tutti gli accennati Congressi pertanto, incominciando dal Congresso di Westfalia per venire sino a quello di Verona, furono apertamente contrari alla sovranità degli Stati, conculcandola nell'interesse de' governanti (16).

425. D'altronde non è egli vero anzi tutto che quando trattasi di discutere questioni concernenti l'interesse di molti Stati, la perfetta eguaglianza di essi imperiosamente richiede che nessuno possa essere escluso dal partecipare ai negoziati e alle deliberazioni che ne sono il risultato; in altri termini, che ad un consesso diplomatico devono concorrere, *de jure*, i rappresentanti di tutti gli Stati interessati, qualunque possa essere la loro importanza relativa? (17)

(16) Atteso l'indole del presente libro, non facciamo una storia dettagliata de' Congressi, dovendo a noi bastare di porre in rilievo i principi fondamentali a cui diedero sanzione, e le norme che presiedettero alla loro riunione, delle quali veniamo ora a fare un esame critico.

(17) Vedi MAMIANI, *Op. cit.* capitolo V, § I. — CH. DE MARTENS, § 55. — BLUNTSCHLI, art. 109.

426. Siffatto principio fondamentale, la cui evidenza non può esser messa in dubbio, fu spietatamente oltraggiato nella maggior parte de' Congressi, de' quali s'è fatto parola. Le così dette grandi Potenze, misurando il diritto colla forza posta a loro disposizione, si arrogarono una superiorità incontrastabile e permanente su tutti gli Stati minori, per guisa da ritenersi autorizzate a dettare ad essi la legge, come se nella famiglia de' popoli possa alcuno avere autorità di legislatore sopra i suoi pari.

427. Tale enorme violazione della eguaglianza giuridica degli Stati fu consumata specialmente nel Congresso di Vienna del 1815, quantunque di siffatta eguaglianza fossero persuasi gli Stati che v'intervennero, e l'abbiano perciò consacrata nel regolamento che essi sancirono circa il grado degli agenti diplomatici (§ **74**). A quel Congresso fu dato il nome di generale, non ostante che molti popoli d'Europa non sieno stati ammessi a prendervi parte, e tuttochè si trattasse di decidere delle loro sorti. Oltre le cinque grandi Potenze, l'Austria, la Gran Bretagna, la Prussia, la Russia e la Francia, soltanto la Spagna, il Portogallo e la Svezia vi avevano i loro rappresentanti. Ma non fu egualmente dato agli altri minori Stati di farvi sentire la loro voce, e sebbene alcuni di essi, valendosi del diritto che ai medesimi competeva, avessero inviato a Vienna i loro plenipotenziari coll'incarico di rappresentarli al Congresso (18); non avendo tuttavia le otto accennate Potenze

(18) Il re di Sardegna avea affidato al conte di San Marzano e al conte Rossi il grave incarico di plenipotenziari suoi al Congresso di Vienna, munendoli a tal fine d'istruzioni assai dettagliate. Il plenipotenziario deputato dal granduca di Toscana era don Neri dei principi Corsini. Anche le due antiche repubbliche di Genova e di Lucca aveano inviato a Vienna, la prima il marchese Brignole-Sale, e la seconda una deputazione preseduta dal conte Manzi, per propugnare nel Congresso le loro ragioni.

Non furono però a tutti questi plenipotenziari schiuse le porte del Congresso. Due giorni prima che fosse questo solennemente aperto, gli otto rappresentanti delle Corti d'Austria, Russia, Prussia, Gran Bretagna, Francia, Svezia, Spagna e Portogallo, si erano accordati fra loro sui punti seguenti: « Essi soli assumerebbero la direzione delle conferenze. Per « ciascheduna questione da risolvere, verrebbe costituito un Comitato di

lasciato di pronunciare il loro giudizio sulle questioni che li riguardava. Ed infatti, per addurre alcuni esempi, erano forse la Norvegia, la Finlandia, il Belgio e l'Olanda rappresentate nel Congresso? Eppure ciò non impedì che fosse obbligata la prima di obbedire alla Svezia, la seconda alla Russia, e che degli ultimi due Stati se ne formasse uno solo, sotto lo scettro del re de' Paesi-Bassi. Che diremo poi dei diritti che si arrogarono i potentati di Vienna di maneggiare le sorti della nostra penisola, cancellando con un tratto di penna le antiche repubbliche di Venezia, di Genova e di Lucca, e risolvendo molte altre questioni relative alle frontiere de' vari Stati d'Italia, quantunque a nessuna delle Potenze italiane sia stato riconosciuto il diritto di partecipare alle deliberazioni del Congresso?

428. Al Congresso di Vienna tenne dietro quello di Aquisgrana del 1818, nel quale le accennate cinque maggiori Potenze si considerarono come costituenti una specie di pentarchia europea, destinata a tenere sotto il suo ferreo giogo gli Stati minori, dettando ad essi la sua volontà inesorabile (19).

« Potenze interessate e di Potenze conciliatrici. Relativamente a quei « legati, il mandato de' quali non si sarebbe potuto riconoscere, essi ver- « rebbero chiamati in seno delle Conferenze per dare *schiarimenti* ed « esporre le ragioni di coloro, da cui tenevano la plenipotenza; *ma ri-* « *marrebbero privi del diritto di partecipare alle deliberazioni termi-* « *native:*

« Spagna, Austria, Francia, Inghilterra e Russia furono le Potenze in- « caricate di costituire il Comitato per le cose italiane, le tre prime nella « qualità loro di Potenze interessate, le due ultime come mediatrici. Su- « bordinatamente alla volontà e agli accordi dei loro plenipotenziari, i « legati degli Stati italiani sarebbero invitati di partecipare a quelle con- « ferenze, nelle quali fossero in discussione interessi che direttamente si « riferissero alla plenipotenza di cui erano investiti. In tal guisa, come « era destino di tutti i minori Stati congregati, rimaneva tolta la possi- « bilità alle Potenze italiane di vedere i loro plenipotenziari, anche per « una sola volta, raunati insieme a discutere e a vantaggiare gl'interessi « comuni » (BIANCHI, *Op. cit.*, vol. 1, cap. 4).

(19) Avrebbe ben desiderato l'imperatore Alessandro di veder congregati ad Aquisgrana tutti i minori potentati che aveano assentito al patto della Santa Alleanza. Ma il gabinetto di Vienna si oppose a tal modo di

429. Egualmente nel Congresso di Troppau del 1820, ed indi in quello di Laybach del 1821, Austria, Prussia, Russia e Francia, si attribuirono arrogantemente il diritto di statuire sulle faccende d'Italia, decretando l'intervento armato nel regno delle due Sicilie, onde abbattervi il reggime costituzionale che era stato inaugurato in seguito alla rivolta de' Carbonari, e ristabilirvi l'autorità assoluta de' Borboni. Ma, se ne eccettuiamo Napoli, i rappresentanti degli altri principali Stati della penisola non furono interrogati se non quando le cose avevano già ricevuto il loro assetto definitivo (20); quantunque, come bene osserva il Mamiani, il si potesse fare a fidanza e con certezza di averli più che arrendevoli, ubbidienti. Ma le Potenze maggiori non vollero alle minori concedere quella giurisdizione, e Napoli stessa intervenne, non

procedere, che punto non s'attagliava ai suoi disegni. Per tener quindi assopita la diffidenza de' minori Stati, le cancellerie russa e austriaca li ragguagliarono che non trattavasi di un Congresso, ma sì di Conferenze dirette al solo oggetto di sciogliere la questione dello sgombero della Francia per parte delle truppe alleate (Dispaccio circolare del principe Metternich, 4 settembre 1818). La Corte di Torino, la quale viveva pur sempre in sospetto delle intenzioni dell'Austria in Italia, non s'acquetò a tale dichiarazione, e deputò il marchese Grimaldi ad Aquisgrana perchè vi si destreggiasse in modo di aver odore di quanto sarebbesi colà fatto (BIANCHI, vol. 1, cap. 10).

(20) I legatì delle Corti di Roma, Torino, Firenze e Modena furono da Metternich convocati a manifestare il giudizio che essi facevano sul progetto già *approvato* dai ministri plenipotenziari delle grandi Potenze, e del Regno delle due Sicilie. Con brevi parole il cardinale Spina, rappresentante del Papa, se ne mostrò pago. Il conte San Marzano, ambasciatore di Sardegna, volle che nel protocollo della Conferenza si scrivesse che il suo sovrano pensava che la miglior guarentigia della tranquillità d'Italia trovavasi nella conservazione del principio monarchico, e che, ond'esso non trovasse inciampi nel suo attuamento, il sistema consultativo doveasi mantenere in termini assai ristretti. Il plenipotenziario toscano disse di non trovare nello scritto di cui si trattava nulla d'avverso alle forme governative che si trovavano impiantate in Italia. Il legato poi del duca di Modena fece notare che il suo signore era persuaso che, nel ristauro del legittimo governo monarchico in Napoli, s'avrebbe cura di togliere alla fazione rea, che colà erasi impossessata del maneggio della cosa pubblica, ogni appiglio per credere che si fosse venuto con essa a transazione (BIANCHI, vol. 2. cap. 11).

per diritto, ma per grazioso invito degli alleati (21). E non fu soltanto degli affari di Napoli che si trattò a Laybach, essendovi stata pur anco violata la indipendenza del regno di Sardegna (22).

(21) MAMIANI, *Op. cit.*, cap. VII, § III.

(22) « Mentrechè nelle due Sicilie la libertà stava mettendo il rantolo « della morte, dice il Bianchi, soffocata dalle mani de'soldati austriaci, i « novatori del Piemonte alzavano la bandiera della rivolta, e inducevano « Vittorio Emanuele I ad abdicare la corona, affidando temporariamente « le redini dello Stato al giovine principe di Carignano. Tale inaspettata « notizia giunse in Laybach la sera del 13 marzo 1821 destandovi una « profonda costernazione. Lo stesso Metternich, poco prima si lieto e « confidente nel facile successo dell'opera delle sue mani, mostrossi « prostrato d'animo. Egli temeva specialmente che le truppe austriache « in Italia, avviluppate per ogni lato dagli assalti delle insorte popola« zioni, venissero vinte dagli eserciti napolitano e piemontese. Laonde « spuntava appena l'alba del 14 di quel mese, quando i due imperatori « di Russia e d'Austria, d'accordo coi plenipotenziari prussiani, delibera« rono di render gagliardo, quanto più presto potevasi, di novantamila « uomini l'esercito austriaco stanziato in Lombardia, mentrechè l'eser« cito russo, forte di centomila uomini, e già agglomerato sulle frontiere « dell'impero, porrebbesi in grado di giungere in Italia dopo sessanta « giorni.

« Il nuovo re di Sardegna (Carlo Felice) stava ospite nella Corte del « duca di Modena. In balia completamente dei consigli di Francesco IV, « egli non tardò a cassare il decreto che avea istituito reggente il prin« cipe di Carignano (Carlo Alberto); e recandosi in mano la somma della « potestà sovrana, chiese il soccorso di quindici mila soldati austriaci « ai monarchi riuniti a Laybach. L'aiuto venne assentito addì 22 marzo « in seguito di una deliberazione, nella quale era detto che le Potenze « alleate, anzichè lasciarsi smuovere dallo scandaloso esempio dato dalle « truppe piemontesi, esempio che per la quarta volta in un anno afflig« geva l'Europa, erano irrevocabilmente risolute a non riconoscere in « Piemonte l'opera del tradimento e della sedizione militare, e ferma« mente determinate invece d'usare di tutti i mezzi per ristabilirvi la « piena autorità del re loro alleato. »

In seguito a questa deliberazione, addì 8 aprile del 1821, la bandiera austriaca sventolò sulle piemontesi terre, apportatrice ai Subalpini di domestica servitù, alla Casa di Savoia di micidiale vassallaggio.

Prima di lasciar Laybach, i tre sovrani d'Austria, Russia e Prussia, vollero dar contezza a tutti gli altri principi di quanto aveano operato per la pace e il benessere dell'Europa, di fronte alle rivoluzioni napoletana e piemontese. Nella loro dichiarazione del 12 maggio 1821, e nel dispaccio circolare di Metternich dell'istesso giorno, era detto che —

430. Avvenne finalmente nel Congresso di Verona del 1822, a riguardo della Spagna, quanto si era verificato a Troppau ed a Laybach circa gli affari d'Italia, avendo i plenipotenziari di Francia, d'Austria, di Prussia e di Russia decretato l'intervento armato in quel paese per sedare la rivoluzione, e restituire al re Ferdinando il suo dispotico potere, al quale avea rinunziato, giurando la costituzione di Cadice del 1812 desiderata dal popolo spagnuolo.

431. In secondo luogo è fuori di ogni controversia, avvegnachè sia un altro corollario della eguaglianza giuridica degli Stati, che a ciascuno de' congregati in un Congresso o in una Conferenza, competono diritti perfettamente eguali, ed eguale quindi dev'essere la posizione di tutti rispetto alle deliberazioni che vi si prendono. Siffatto principio non potè certamente esser violato ne' Congressi, a cui presero soltanto parte le grandi Potenze europee, avendovi ciascuna esercitato diritti eguali, o, diremo meglio, avendo tutte a un modo violato gli eterni principî di giustizia a danno degli Stati minori, la cui indipendenza fu da essi oltraggiata. Ma ne' Congressi a cui vennero altresì chiamati alcuni di codesti Stati, quale fu il contegno tenuto a loro riguardo dalle grandi Potenze? Così il Portogallo, la Spagna e la Svezia sedettero bensì nel Con-

« perversi uomini aveano architettato un disegno di sovvertimento uni-
« versale. In tale opera distruttiva i cospiratori piemontesi aveano un
« cómpito particolare. Essi eransi sollecitati a compierlo, basandosi su
« false dottrine e su conventicoli iniqui e speranze scellerate. Costoro,
« soffocando il sentimento che negli umani cuori nutre il verace amor
« della patria, ai doveri conosciuti aveano surrogato indefinibili e arbi-
« trarî principì, atti soltanto a produrre mali senza termine. Se non che la
« divina Provvidenza avea colpito di terrore subitaneo le temerarie co-
« scienze di uomini così rei, e fatte cader loro di mano le armi. — Ma
« pur sempre disotto l'involucro d'un linguaggio così volgarmente col-
« lerico, e tanto svergognatamente calunniatore, trapelavano i segni del
« proposito de' guidatori scettrati della Santa Alleanza d'opporsi ad ogni
« rinnovamento civile e politico dell'Europa, e l'orgogliosa pretensione
« loro d'esser quasi per mandato divino investiti del diritto d'ingerirsi
« nelle faccende e nelle commozioni interne di tutti gli Stati, senz'alcun
« ritegno di rispetto alla libertà ed alla indipendenza de' popoli » (BIANCHI, *Loc. cit.*).

gresso di Vienna, ma fu questo padroneggiato dalla Russia, dall'Inghilterra, dall'Austria e dalla Prussia, le quali Potenze si erano congiunte in una specie di quadrumvirato, il cui talento ed arbitrio giravano, si può dire, come bene osserva il Mamiani, le sorti delle Conferenze generali e de' Comitati particolari (23).

432. Un altro canone da stabilirsi come direttivo de' Congressi, giusta lo stesso pubblicista, sarebbe codesto, che nei subbietti ragionati e discussi dalle adunanze diplomatiche si distinguesse, più che non è usato, il diritto dal fatto, il caso specificato dal principio universale, i giudizî pratici dai pronunziati della scienza (24). Se tale canone fosse stato osservato, non si sarebbero consumate tante enormità a danno de' popoli. Avrebbe forse il Congresso di Vienna conculcato la indipendenza de' popoli, i quali furono dal medesimo barattati a guisa di merce, spartendoli fra i diversi potentati, qualora si fosse trovato nella necessità di premettere la proclamazione delle massime che servivano di fondamento giuridico alle disposizioni contenute nell'atto finale del 1815?

433. D'altronde le discussioni devono esser libere, lasciando libero lo sfogo a ciascuno de' plenipotenziari sulle questioni che si vogliono decidere. La libertà della discussione dev'essere accompagnata da un'ampia pubblicità data ai protocolli delle sedute; onde per tal guisa il tribunale della pubblica opinione, il quale è l'espressione della coscienza dell'umanità, sia posto in grado di pronunziare il suo verdetto sulle prese deliberazioni.

434. Il Congresso ultimo di Parigi del 1856, che tenne dietro alla guerra di Crimea, si può dire che sia stato l'inizio di una nuova èra nel Diritto internazionale, la prima pagina del nuovo volume de' Congressi moderni, come quello di Verona fu l'ultimo del volume antico.

435. Ma prima di occuparci del Congresso parigino, è d'uopo

(23) Cap. XVIII, § 2.
(24) Cap. VII, § 3.

discorrere della Conferenza di Vienna del 1855 che lo precedette, onde protestare contro la ingiustizia commessa a danno della nazione italiana, degnamente rappresentata in quell'epoca dal regno di Sardegna.

436. Quella Conferenza aveva per iscopo di concertare le condizioni indispensabili sulle quali doveva stabilirsi la pace. Dappoichè la Sardegna aveva aderito al trattato conchiuso nel 10 aprile 1854 tra la Gran Bretagna e la Francia, ed era entrata nell'alleanza delle Potenze occidentali (25), essa trovavasi impegnata quanto codeste Potenze in tale suprema questione. La Sardegna era nel pieno diritto d'intervenire nella Conferenza, in cui ventilavasi la continuazione della guerra o la conclusione della pace, dietro il rifiuto o l'accettazione per parte della Russia di determinate condizioni. Lo Stato che abbandona ai suoi alleati il diritto di deliberare la guerra o di concludere la pace all'infuori del suo assenso, come bene osserva il Bianchi, rinunzia alla sua indipendenza.

Lo stesso Bianchi si fa poi a dimostrare che non era soltanto in virtù delle massime fondamentali del Diritto delle genti che il Piemonte aveva acquistato il diritto di avere un suo plenipotenziario alla Conferenza di Vienna. « I trattati del 10 aprile 1854 e « del 12 marzo 1855 davano alla Sardegna non solo il diritto, « ma le imponevano l'obbligo di prender parte a quella Con- « ferenza. In effetto essa aveva assunto l'impegno assoluto e « formale di fare ogni suo possibile per il ristabilimento della « pace tra la Porta Ottomana e la Russia; e d'altra parte si « era impegnata a non accogliere dalla Corte di Pietroburgo « alcuna proposta speciale d'accomodamento. Onde ne conse- « guitava che il Piemonte non poteva negoziare la pace colla

(25) Quel trattato dichiarava che l'imperatore de' Francesi e la regina d'Inghilterra avrebbero ricevuto con premura nella loro alleanza contro la Russia, per cooperare allo scopo che si erano prefisso, quelle delle altre Potenze d'Europa che sarebbero volute entrarvi.

La Sardegna aderì a tale convenzione, e sottoscrisse un trattato d'alleanza colla Francia e colla Gran Bretagna, col quale si obbligava a fornire un contingente militare per la guerra.

« Russia senza aver deliberato in comune co' suoi alleati. Ma « per far ciò la presenza di un plenipotenziario sardo tornava « necessaria nella Conferenza viennese. Nè si poteva, per esclu- « derlo, ricorrere al pretesto che le condizioni fondamentali « della pace, discusse e formolate in quel convegno diploma- « tico, erano all'infuori della legittima pertinenza dell'azione « politica della Sardegna. Al contrario si trattava di prender « accordo intorno ai Principati Danubiani, ove il commercio « piemontese dei cereali era in sommo credito. Si voleva san- « zionare la libera navigazione sulle acque del Danubio, nelle « quali le navi della Liguria frequentavano a preferenza « di quelle di tutte le Potenze occidentali europee. Grande « del pari era l'interesse che aveva il Piemonte di mettere « un freno alla possanza russa nel Mar Nero, e d'intro- « mettere l'opera sua officiosa a vantaggio de' cristiani sudditi « della Porta Ottomana, trovandosi investito di un diritto « speciale che nè la Francia, nè l'Inghilterra, nè l'Austria « possedevano, dopo che il Sultano aveva riconosciuto la na- « zionalità d'origine degli avanzi delle antiche colonie geno- « vesi. Ma il Gabinetto austriaco si era reso intrattabile; « abusando delle necessità peculiari in cui i Gabinetti di « Londra e di Pietroburgo si trovavano per tenerselo amico, « volle la Sardegna esclusa dalla Conferenza di Vienna » (26).

437. Era dovere dei gabinetti della Gran Bretagna e del secondo impero di appoggiare le instanze fatte dal loro fedele alleato perchè si facesse ragione al suo diritto di prender parte alla Conferenza di Vienna. Ma per quanto essi dichiarassero che riconoscevano la Sardegna nel possesso di tale diritto, tuttavia non addimostrarono a sufficienza di avere a cuore i riguardi che le doveano. Il perno attorno al quale si aggirava la politica di John Russel e di Drouyn de Lhuys, era la necessità della cooperazione armata dell'Austria. Signoreggiati da questo concetto, s'erano lasciati scivolare insensibilmente a dimenticarsi di troppo del Piemonte, al

(26) BIANCHI, *Op. cit.*, vol. VII, cap. 6.

quale perciò rimasero chiuse le porte della Conferenza di Vienna (27).

Non possiamo pertanto non protestare, come già si disse, contro la ingiustizia, la quale fu una vera slealtà onde fu vittima la Sardegna per parte delle Potenze alleate e dell'Austria; la quale, tuttochè rimasta inattiva nella gigantesca guerra che stava combattendosi, tuttavia partecipò alle trattative aventi per iscopo di porvi termine.

438. Vediamo ora quale sia stato il contegno tenuto a no-

(27) BIANCHI, *ibidem*. Egli riporta il dispaccio confidenziale del conte di Cavour del 15 maggio 1855 al marchese di Villamarina, inviato sardo a Parigi, del qual dispaccio riferiremo i punti principali relativi al diritto della Sardegna d'intervenire alla Conferenza di Vienna.

« Il governo del re, dicea il conte Cavour, non ha tralasciato di con-
« siderare come una questione d'onore e come un dovere imperioso vers
« il paese di essere ammesso a esaminare, almeno per ciò che riguarda
« direttamente i suoi interessi, le condizioni che gli alleati giudicassero
« di stabilire per rimettersi in pace colla Russia, o i motivi che li deter-
« mineranno a continuare la guerra. L'opinione del Parlamento e del
« paese si è manifestata su questo argomento in modo così esplicito, che
« l'autorità del governo si troverebbe compromessa ove si giungesse a
« credere che esso fosse stato escluso dai negoziati intavolati dalle Po-
« tenze colle quali ha comuni i pericoli della guerra.

« Se circostanze speciali, derivanti dalle sue relazioni coll'Austria, non
« hanno permesso alla Sardegna di farsi rappresentare nella Conferenza,
« le dichiarazioni de' suoi alleati le davano piena confidenza che essi
« avrebbero preso cura della sua dignità; e che, prima che le proposte
« delle Potenze impegnate nella guerra fossero state o accettate o riget-
« tate, le sarebbero state comunicate. Conseguentemente il governo del
« re ha visto con dispiacere che i suoi alleati hanno fatto di pubblica
« ragione i documenti relativi alla Conferenza di Vienna, senza che prima
« gli sieno stati comunicati. Ciò riesce tanto più sgradevole, in quanto
« che dall'insieme di questi documenti sembra risultare che l'accettazione
« della Russia delle proposte fattele avrebbe dato alle medesime un ca-
« rattere obbligatorio, onde la Sardegna sarebbesi trovata indotta in
« qualche modo ad accettare come un fatto compiuto la clausola che
« riguardavala. Confidando nelle buone intenzioni e nella giustizia dei
« suoi alleati, il governo del re non dubita punto che non sia stato l'in-
« successo delle negoziazioni il motivo che abbia lasciato creder loro che
« era superfluo comunicare alla Sardegna proposte, le quali non aveano
« più alcuna probabilità di esser mutate in istipulazioni formali. Ma del
« pari esso è persuaso che, ora che le Conferenze sono chiuse, e che la

stro riguardo, allorchè, rimasta senza risultato la Conferenza di Vienna del 1855 (28), fu nel successivo anno convocato a Parigi il Congresso, il quale condusse alla conclusione del trattato definitivò di pace.

Chi potea dubitare del diritto che avea la Sardegna di essere rappresentata in quel Congresso? Tuttavia quanto non dovette essa penare a prender seggio tra le Potenze deliberanti? Infatti, in seguito alle istruzioni trasmesse dal gabinetto di Torino all'Inviato sardo a Parigi (29), presentò questi una

« guerra va a entrare in un nuovo periodo, nel quale sarà più spiccato « il modo di agire delle diverse Potenze, i suoi alleati vorranno tenere « nel debito conto l'art. 3 del trattato di alleanza, e non tralascieranno « di concertarsi seco e di renderlo informato delle pratiche diplomatiche « che potranno aver luogo. »

Dopo di avere il conte di Cavour reso omaggio all'alta saviezza che avea presieduto alle proposte fondamentali per la pace, formulate dagli alleati e non accettate dalla Russia, facea però osservare che la Sardegna dovea esser parte integrante del trattato di pace, poichè era entrata nella lotta, ed avea formalmente dichiarato la guerra alla Russia. Qualora la Sardegna venisse compresa nella pace senza prender parte alla stipulazione, come era stato dichiarato nell'art. 10 dell'annesso tredicesimo al protocollo N. 11, « si verrebbe a giustificare l'opinione di coloro, i quali « si compiacciono di rappresentare il nostro paese come un semplice « ausiliario della Francia e dell'Inghilterra. » Terminava il compianto ministro con incaricare il marchese di Villamarina di rinnovare la promessa che il governo del re non avrebbe indietreggiato innanzi ad alcun sacrifizio per contribuire al buon successo della guerra nei limiti tracciati dal trattato del 26 gennaio. « Ma in pari tempo gli farete comprendere che noi non potremmo fare assegnamento sul concorso del paese, « ov'esso potesse aver timore che la Sardegna non occupa punto nell'al- « leanza il posto a cui le dà diritto la lealtà del suo procedere e la sol- « lecitudine posta nel soddisfare agli impegni assunti » (BIANCHI, *Loc. cit.*).

(28) Tale cosa avvenne in seguito al rifiuto della Russia di lasciar inserire un articolo che limitava le sue forze navali nel Mar Nero (WILLIAM BEACH LAWRENCE, *Op. cit.*, parte II, cap. 1); articolo a cui, vinta a Sebastopoli, dovette poi acconsentire nel Congresso di Parigi.

(29) Vedasi il dispaccio confidenziale spedito da Torino, nel 1 giugno 1855, dal conte Cibrario al marchese di Villamarina a Parigi, dopo che il ministro francese Walewski avea dichiarato esser fuor di dubbio che la Sardegna dovesse farsi rappresentare nelle Conferenze, nelle quali i suoi interessi fossero in giuoco; e prender quindi parte nel determinare le condizioni della pace con la Russia, e nel segnarne il trattato come parte

nota al Governo francese, in cui erano poste innanzi tutte le ragioni che militavano a favore della Sardegna, insistendo per avere una risposta scritta, nella quale fosse formalmente riconosciuto il diritto della medesima di prender parte alle negoziazioni che potevano continuare o venir riprese per

integrante. « Anzi, vado più innanzi di voi, soggiungeva quel ministro, e « credo che questo diritto vi appartenga anche nel caso che si trattasse « di un rimescolamento territoriale, nel quale i vostri interessi si tro- « vassero impegnati. In quanto alla Conferenza di Vienna, in essa non « erasi trattato se non che di preliminari; e la Sardegna sarebbe stata « interpellata in tempo utile a dare il suo parere, ove le cose avessero « inclinato verso qualche soluzione possibile » (Lettera del marchese Villamarina al conte di Cavour, Parigi, 26 maggio 1855).

Ragguagliato di questo discorso del nuovo ministro degli affari esteri dell'imperatore, il conte Cibrario inviava al legato sardo in Parigi col predetto dispaccio le istruzioni seguenti:

« Da che il governo francese ha riconosciuto in principio che incontestabilmente spetta alla Sardegna di prender parte alle negoziazioni che « possono continuare o venir riprese per la conclusione della pace, credo « che lo scambio di note sia la forma più conveniente e più usitata a « constatare la ricognizione di questo diritto. In seguito il re deputerebbe « un plenipotenziario suo, il quale colla sua presenza nel Congresso « mentre tutelerebbe gli interessi e la dignità della nostra nazione, e « darebbe una dovuta soddisfazione alle legittime suscettività dell'opinione « costituzionale che nel nostro paese si è mostrata così favorevole alla « alleanza anglo-francese, sarebbe in pari tempo un ausiliare utile alle « Potenze occidentali con cui abbiamo una causa comune e combattiamo « per gli stessi principi. Il governo del re pensa che non sia facile nè « conveniente definire preliminarmente l'estensione dei poteri del plenipotenziario sardo, e determinare i modi co' quali più o meno direttamente dovrà intromettersi nei negoziati conforme la natura delle questioni poste in discussione. Soltanto importa avvertire che tutto ciò « che tendesse a stabilire una distinzione tra i plenipotenziari delle « grandi Potenze e l'oratore sardo, porrebbe quest'ultimo in una posizione ambigua e penosa, e produrrebbe pessimo effetto nel Piemonte. « Penso che basti dichiarare che il governo del re riconosce che il nostro « diritto di prender una parte diretta ed efficace alle discussioni, deve « esser regolato dietro la misura degli interessi morali e materiali che « ci concernono nelle questioni che verranno ventilate.

« Vi prego pertanto, signor marchese, di condurre a termine l'opera « così bene cominciata, e d'insistere presso il Gabinetto francese per « ottenere il più presto che sia possibile la formale ricognizione del « nostro diritto. Siete autorizzato a leggere, e all'uopo lasciar copia di « questo dispaccio al signor conte Walewski » (BIANCHI, *Loc. cit.*).

la conclusione della pace. Incalzato il ministro imperiale, diede quella risposta per ordine di Napoleone III, del tenore seguente: — « L'imperatore accoglie favorevolmente la domanda « della Sardegna di partecipare alle Conferenze che ulterior- « mente s'intavoleranno tra le Potenze alleate e la Russia « per trattare le condizioni della pace, a testimoniarle la sua « amicizia e la sua piena soddisfazione per il concorso leale « prestato dalle armi piemontesi alle Potenze alleate. Pertanto « un plenipotenziario sardo prenderebbe parte in modo diretto « e personale *a tutte le discussioni nelle quali vi fossero im- « pegnati gli interessi particolari della Sardegna.* Inoltre i « plenipotenziarî francese e inglese avrebber cura *di tener a « giorno* il legato piemontese su tutte le pratiche d'interesse ge- « nerale intavolate e discusse nel Congresso. Da ultimo il ple- « nipotenziario del re di Sardegna sottoscriverebbe il trattato « regolatore delle condizioni della pace (30). »

Il gabinetto di Londra dapprima si mostrò alquanto perplesso, a motivo delle esacerbazioni che esistevano fra le Corti di Torino e di Vienna. Ma l'Inviato sardo a Londra, dietro il dispaccio confidenziale ricevuto dal suo governo (31), presentò

(30) BIANCHI, *Loc. cit.*

(31) In codesto dispaccio che il conte Cibrario inviava al marchese D'Azeglio, nel 7 giugno 1855, era detto: — « Da che per effetto della « nostra accessione al trattato 10 aprile, noi siamo in guerra colla Russia, « noi ci troviamo nel diritto incontestabile di non restare estranei a « qualsiasi negoziato che le Potenze occidentali vorranno intraprendere « per regolare le basi di un futuro accordo. Il luogo ove il Congresso si « insedierà, è una circostanza affatto secondaria, la quale non può in « modo alcuno infirmare i nostri diritti. Posto questo principio, se la ben « nota destrezza del Gabinetto austriaco, oppure la forza delle cose de- « terminasse di nuovo le Potenze occidentali a sceglier Vienna per sede « del Congresso, noi tuttavia abbiamo il diritto di mandarvi un plenipo- « tenziario, il quale in comune coi plenipotenziari delle Potenze occiden- « tali discuta i nostri interessi, sia che le nostre relazioni diplomatiche « colla Corte di Vienna vengano rimesse sul piede antico, sia che presso « di essa continui ad esservi accreditato un nostro incaricato d'affari. « Non è per nulla necessario che il diplomatico, incaricato di rappre- « sentare la Sardegna nel Congresso, sia lo stesso che la rappresenta a « Vienna. Ove l'opposto sistema fosse assentito, basterebbero per sè sole

al ministro degli affari esteri della Gran Bretagna una nota identica a quella presentata dal suo collega di Parigi al governo imperiale. Codesto ministro si mostrò persuaso della giustizia della domanda della Sardegna, lodando la moderazione colla quale veniva fatta; ma trattandosi di un affare grave, credette di doverlo trattare nel Consiglio de' ministri, ove fu presa una deliberazione perfettamente conforme a quella stata già presa da Napoleone III (32).

I due gabinetti di Parigi e di Londra pertanto, essendosi intesi nello stabilire che il plenipotenziario sardo non dovesse partecipare a tutti i negoziati, ma avesse ingresso soltanto nelle conferenze, nelle quali si ventilassero questioni che interessassero direttamente il suo paese, non si può dire che abbiano fatto completamente ragione al diritto della Sardegna. Competendo a ciascuna delle Potenze rappresentate in un Congresso diritti perfettamente eguali, ed eguale quindi dovendo essere la posizione di tutte rispetto alle deliberazioni che vi si prendono (§ **431**); perchè mai si dovea togliere all'Inviato della Sardegna il diritto di prender parte in modo diretto alla trattazione delle questioni d'interesse generale che sarebbero state intavolate e discusse dagli altri plenipotenziari? Era pertanto evidente come si volesse tener fermo il principio consacrato nel Congresso di Vienna, e praticato

« le abituali lentezze del Gabinetto austriaco per escluderci a perpetuità « dal partecipare alle deliberazioni del Congresso. Ma da che questo si- « stema sarebbe assurdo e poco onorevole per la Sardegaa, così essa « giammai vi consentirà » (BIANCHI, *Loc. cit.*).

(32) BIANCHI, *Loc. cit.* Egli riferisce che il marchese D'Azeglio, oltre di portarsi dal ministro degli affari esteri, lord Clarendon, coll'accennata nota, si rivolse a lord Palmerston, scrivendo altresì in via confidenziale a lord Russel per ragguagliarlo dei passi fatti presso Clarendon, e per dirgli che re Vittorio Emanuele e il suo governo a buon diritto erano rimasti attristati della parte men che mediocre loro riservata nelle Conferenze di Vienna. Russel, incontrato D'Azeglio, si mostrò impacciato nel rispondere sull'argomento delle Conferenze di Vienna; ma riconobbe giusta la dimanda della Sardegna d'intervenire nelle venture negoziazioni, pur notando che avrebbe convenuto regolare alcune questioni di etichetta, come erasi fatto nel Congresso di Vienna. — « Questo è un anacronismo, « milord, soggiunse sorridende il legato sardo; » e l'altro non vi ricalcò sopra (BIANCHI, *ibidem*).

nei Congressi di Aquisgrana, di Laybach e di Verona, di escludere cioè gli Stati minori dal consultare e decidere intorno alle faccende d'Europa.

Per la qual cosa il governo di Torino non avrebbe fatto altro che tenersi nella via tracciatagli dal Diritto internazionale, ove, protestando contro la deliberazione presa dalla Francia e dalla Gran Bretagna, avesse insistito per l'ammessione degli oratori della Sardegna al Congresso, senza scapito di grado e di autorità rispetto agli Inviati delle altre Potenze. Tuttavia lo stesso governo adottò il partito di non accettare e neanco di respingere la dichiarazione de' suoi alleati, sul riflesso che in realtà non potesse sorgere questione alcuna nella quale, sia sotto l'aspetto politico, sia sotto l'aspetto commerciale, non si dovesse la Sardegna trovare interessata ne' negoziati per la pace colla Russia (33).

Ma i gabinetti di Londra e di Parigi, fedeli alla massima da essi sancita per conservare la loro supremazia, si diedero a praticarla allorchè si trattò di fissare i preliminari di pace, cominciando di proprio arbitrio a determinare quali erano i punti, nei quali la Sardegna non avea interesse diretto a intervenire. Così avvenne che in Costantinopoli, essendosi i legati di Francia, d'Inghilterra e d'Austria riuniti in conferenza col ministro degli affari esteri della Porta Ottomana per istudiare i modi pratici meglio adatti a dar corso alla proposta relativa ai Principati Danubiani, l'ambasciatore sardo si trovò escluso; il quale perciò si vidde costretto a protestare contro questo procedere, così evidentemente lesivo de' diritti della Sardegna. E non possiamo che perfettamente lodare il contegno dignitoso ed onorevole tenuto dal ministro degli affari esteri del governo sardo, il quale, alla dimanda dell'ambasciatore francese a Torino, il duca di Gramont, perchè fosse disapprovata

(33) « Eravi un'altra ragione potentissima, dice il Bianchi, per non « mettersi troppo in sul tirato. Cominciavano a balenare di lontano promesse al Piemonte di compensi territoriali, se la guerra, come sem« brava al tutto probabile, si faceva più grossa, e si portava nelle pro« vincie meridionali della Russia » (*Ibidem*).

l'accennata protesta (appoggiandosi sulla dichiarazione fatta dai predetti due gabinetti, che la Sardegna verrebbe chiamata a partecipare alle sole Conferenze, nelle quali i suoi interessi fossero direttamente impegnati), oppose un assoluto rifiuto, facendo la nobile risposta, che qui ne piace riportare: — « Si« gnor duca (diceva il ministro Cibrario a quell'ambasciatore), « mi è impossibile accettare il principio annunziatomi, e le « conseguenze che se ne vogliono ricavare. Nelle Conferenze « tenute a Costantinopoli si è trattato di cose, alle quali la « Sardegna nè può, nè vuole rimanere estranea, sia per ra« gioni politiche, sia per ragioni commerciali. Essa prima di « tutto deve annettere la massima importanza su tutto ciò che « si rapporta al futuro politico ordinamento de' Principati Da« nubiani. Resta in effetto a vedere se si vorrà creare uno « Stato autonomo e abbastanza forte per isfuggire a ogni in« flusso straniero, oppure se si ha l'intenzione di sostituire al « protettorato russo il protettorato dell'Austria, aumentandone « in tal modo la potenza di già così minacciosa alle libertà « del Piemonte e ostile all'indipendenza de' piccoli Stati della « penisola. Inoltre tutto ciò che concerne la libera navigazione « del Danubio è d'interesse diretto e vitale per il nostro com« mercio, che in quelle contrade proporzionatamente è più « vistoso di quello che vi tiene la Francia. Il posto della Sar« degna nelle Conferenze per la pace si trova determinato « dalla natura delle questioni che vi si debbono trattare, e le « quali tutte riguardano assai da vicino i suoi più cari inte« ressi. Il paese rimarrebbe profondamente ferito se, dopo « tanti sforzi sopportati così nobilmente, i nostri alleati ci « contrastassero o volessero mercanteggiar l'onore di coope« rare liberamente e senza restrizioni di sorta all'opera della « pace. Il nostro diritto è sacro, e sorge dal fatto stesso della « nostra alleanza, fortificato dal sangue che abbiamo versato « per la causa comune » (34).

(34) Dispaccio confidenziale del ministro Cibrario al marchese Villamarina in Parigi ed al marchese D'Azeglio in Londra, Torino 1 febbraio 1856 (BIANCHI, *ibidem*).

In seguito a tale risposta l'ambasciatore francese non insistette di più; se non che alcuni giorni dopo si presentò di nuovo al sullodato ministro degli affari esteri per comunicargli un dispaccio del suo governo relativo al posto che i plenipotenziari sardi avrebbero occupato nelle Conferenze. Il dispaccio era scritto nei termini più benevoli, ma dichiarava che, « tenuto conto dei precedenti di altri Congressi, e in vista « dello stato attuale delle relazioni politiche, si reputava che « fosse *pericoloso* lo stabilire in massima l'egualità perfetta « tra i potentati maggiori e gli Stati di secondo ordine. Ma « se non si credeva di proclamare un principio nuovo, la Sar« degna volesse ben rimanere persuasa che i suoi plenipoten« ziari verrebbero accolti e trattati coi più squisiti riguardi, « e che si avrebbero le maggiori cure perchè essi si trovas« sero nel Congresso in condizioni onorevoli e soddisfacenti. « Nulla si sarebbe trascurato per testimoniare in ogni circo« stanza l'alta considerazione nella quale si tenea il Piemonte, « che si voleva trattare non solo da buon alleato, ma da buon « amico. »

A questo dispaccio seppe ben rispondere il ministro di Sardegna, dicendo: « Siamo ben grati ai sentimenti di stima « e di amicizia manifestatici dal governo dell'imperatore. Noi « non domandiamo una dichiarazione solenne di principio, ma « crediamo, parlando praticamente, d'avere un interesse reale « e diretto su tutte le questioni che, dietro le basi convenute, « si dovranno discutere nelle Conferenze. I nostri plenipoten« ziari si porteranno al Congresso fidenti nell'amicizia de' no« stri alleati, e persuasi che coll'ammetterli senza restrizioni « di sorta a tutte le discussioni, la Francia e l'Inghilterra « vorranno testificare degnamente il prezzo che annettono ai « nostri sacrifizi, e i riguardi che ai loro occhi meritano l'onore « e gli interessi della Sardegna. Ma se, al contrario di tuttociò « che abbiamo ragione di sperare e di attendere, nelle Confe« renze le cose non dovessero procedere in modo convenevole « alla dignità della corona del nostro re, non debbo dissimu-

« laro fin d'ora che i nostri plenipotenziari avrebber l'ordine
« di protestare e di abbandonare il Congresso » (35).

Non ostante questo risoluto contegno tenuto dal governo di Sardegna, dovettero i suoi plenipotenziari portarsi al Congresso senza che loro fosse per anco assicurato il richiesto grado d'autorità (36); non tralasciando però il ministro degli affari esteri nelle istruzioni consegnate ai medesimi di loro prescrivere, che ove non fossero stati ammessi a intervenire in tutte le discussioni, nelle quali si trovassero impegnati gli interessi

(35) Dispaccio confidenziale Cibrario a Villamarina in Parigi, Torino 9 febbraio 1856 (BIANCHI, cap. VII).

(36) L'incarico di primo oratore per la Sardegna era stato offerto a Massimo D'Azeglio, che avevalo accettato — sotto la clausola di non trovarsi in condizione inferiore a quella dei plenipotenziari delle maggiori Potenze. Non essendosi ciò potuto accertare, egli rimase irremovibile nella fatta dichiarazione: perciò il conte di Cavour, in allora ministro d'agricoltura e commercio, si sobbarcò all'ingrato incarico di portarsi al Congresso, onde col marchese Salvatore Pes di Villamarina rappresentarvi il Governo del re. Egli, prosiegue a dire il Bianchi, non aveva alcun presentimento dei vantaggi, che l'opera sua sagace, coraggiosa e sapiente doveva ricavare dal Congresso; onde vi si conduceva coll'animo abbattuto, chiuso a ogni grande speranza, tormentato dal dubbio d'avere fallita la strada. La sua parola bensì si conservava dignitosa e calma, ma fuor dell'usato si manifestava trista e sconfortata. Addì 16 febbraio 1856 egli scriveva al marchese Villamarina, allora legato sardo a Parigi: « Nôi chiederemo di « essere introdotti a trattare tutte le grandi questioni; ma se la nostra « domanda non fosse a pieno soddisfatta, purchè il diniego ci venga dato « sotto le forme più benevoli, converrà rassegnarci. Ma se per tutto ciò « che si riferisce all'impero ottomano, alla libertà della navigazione sul « Mar Nero, alla limitazione della preponderanza russa, al predominio « dell'Austria sul Danubio, si avesse la pretensione di contrastarci questo « diritto, noi prenderemo atto della malvoglienza de' nostri alleati, ci « rifiuteremo a qualsiasi discussione, e protesteremo. I plenipotenziari « sardi non possono sperare di tenere un posto luminoso in un Congresso « dominato dallo spirito austriaco; essi debbono subire le conseguenze « di una guerra, che non è durata a sufficienza: ma debbono comportarsi « in modo da poter esclamare nell'uscirne: — Tutto è perduto fuor del- « l'onore. — Ed il Cavour soggiungeva: dopo questa missione io rimarrò « sepolto politicamente. Sono ben soddisfatto di porre termine alla mia « carriera diplomatica vicino a voi, persuaso che ne' miei ultimi momenti « m'assisterete con l'affezione, della quale mi avete dato tante prove » (BIANCHI, *ibidem*).

diretti o indiretti della Sardegna, essi dovessero abbandonare il Congresso dopo di aver protestato (37).

Fu finalmente fatta ragione al diritto della Sardegna, essendo stata la medesima, a dispetto dell'Austria, in allora sua nemica implacabile (38), ammessa al Congresso senza condizione, e con autorità eguale a quella delle maggiori Potenze, a trattare delle più grandi questioni europee (39).

439. Ciò premesso, non diremo che il Congresso parigino abbia raggiunto il massimo grado di perfezione. Infatti la pentarchia europea vi continuò il suo predominio poco legittimo. Con un leggiero pretesto si chiamò la Prussia a deliberare su cose a cui non avea partecipato (40), chiamandosi altresì

(37) Vedansi le istruzioni del ministro Cibrario ai predetti due plenipotenziari, dell'8 febbraio 1856 (BIANCHI, vol. 7. Documento N. XL).

(38) Quale felice mutamento da quell'epoca alla presente! *Passate l'alpi,* diceva il poeta, *e tornerem fratelli.* E così avvenne. Cessato ogni motivo di rancore, avendo l'Austria reso omaggio alla nazionalità italiana, sono attualmente improntate ai sentimenti di una vera amicizia le relazioni fra il regno d'Italia e l'impero austro-ungarico. Tale fatto dimostra la mirabile potenza degli eterni principî di giustizia. Come il loro dispregio nei rapporti internazionali rende nemici i popoli, così il loro trionfo li accomuna insieme, e li fa considerare come uniti da un vincolo di fratellanza.

(39) Allorchè addì 21 febbraio 1856 il conte Cavour giunse a Parigi, la questione dell'ammessione degli oratori sardi al Congresso, senza scapito di grado e di autorità, era stata pressochè risoluta in modo favorevole, per le cure zelanti e sagaci del marchese Villamarina e del generale La Marmora. Il conte la terminò in breve, e dietro questo primo risultato felice egli tornò all'usata gaiezza (BIANCHI, *ibidem*).

Abbiamo voluto riportare quasi per intiero i dispacci relativi agli sforzi fatti dalla Sardegna per essere ammessa alla Conferenza di Vienna e al Congresso di Parigi (servendoci della più volte citata opera dell'egregio commendatore Nicomede Bianchi, il quale colla medesima rese un segnalato servigio al paese), anche per mettere in evidenza in qual modo abbia contribuito la diplomazia sarda al trionfo dei postulati della scienza. La Sardegna perorando la sua causa, con adoperarsi onde fosse ricevuta fra le grandi Potenze a trattare da pari a pari, perorava insieme quella degli altri piccoli Stati, si proponea cioè di ottenere il riconoscimento del principio dell'eguaglianza giuridica delle nazioni. Tant'è che a siffatto principio fu reso posteriormente omaggio (vedi infra § **456**).

(40) Perchè mai fu essa chiamata se non perchè fu creduto d'*interesse europeo* che dovesse la medesima prender parte alle negoziazioni relative agli stretti dei Dardanelli e del Bosforo? (Protocole N. II, VII)

l'Austria, che si era voluta serbare neutrale con ostinazione e doppiezza; e ciò, non per altro se non per mantenere alle Potenze dette di primo ordine il privilegio odioso di consultare e decidere intorno alle faccende d'Europa, mentre si tengono indietro tutti gli Stati minori (41). Dal momento che si volea risolvere la questione d'Oriente in modo d'assicurare la pace europea, non solo, oltre le nazioni belligeranti, doveano esser chiamate la Prussia e l'Austria, ma pur anco tutte le altre Potenze d'Europa, interessate al par di queste a quella soluzione.

440. Anche il Congresso di Parigi ebbe per obbiettivo la conservazione dell'equilibrio europeo che si credeva minacciato dalla Russia; se non che tale sistema non fu attuato come ne'Congressi precedenti. Ed in vero, mentre in questi fu apertamente violata la indipendenza degli Stati, in quello, per contro, venne rispettata, essendosi dichiarato dalla Sardegna, dall'Austria, dalla Francia, dalla Gran Bretagna, dalla Prussia e dalla Russia che la Sublime Porta era ammessa a partecipare a tutti i vantaggi del diritto pubblico e del concerto europeo. Oltre di che s'impegnavano quelle Potenze, ciascuna per la sua parte, a rispettare l'*indipendenza* e l'integrità dell'impero ottomano, e garantivano, in comune, la stretta osservanza di siffatto impegno, promettendo conseguentemente di considerare qualunque atto in contrario come una questione d'interesse generale (42).

441. Venne anche riconosciuta l'indipendenza de' popoli della Romania, essendosi stabilito che sarebbero stati chiamati ad esprimere il loro desiderio circa la definitiva loro organizzazione. Ma il rispetto dell'indipendenza non fu che parziale, perocchè si continuò a considerare la Moldavia e la Valachia, unitamente alla Servia, come dipendenti dell'impero ottomano, vale a dire, come Stati semi-sovrani (43), e senza che fossero stati chiamati a mandare i loro rappresentanti al

(41) MAMIANI, cap. XVIII, § 2.
(42) Art. 7 del trattato 30 marzo 1856.
(43) Articoli 22, 24 e 28.

Congresso; quando per altro, *de jure*, doveano intervenirvi, trattandosi di decidere della loro sorte (§ 425).

442. Il Congresso di Parigi pose le basi di un nuovo diritto marittimo, in armonia colle esigenze della civiltà e del progresso. Mentre il Congresso di Westfalia consacrava la libertà di coscienza ed il Congresso di Vienna aboliva la tratta dei negri, divenuta in principio del secolo decimosesto l'industria infame di tutti gli Stati europei che avevano colonie nelle Americhe, il Congresso di Parigi sancì l'abolizione della corsa, che era una vera pirateria legale. Si rese altresì omaggio ai postulati della scienza cogli altri principî di diritto marittimo contenuti nella dichiarazione del 16 aprile 1856, sottoscritta dai plenipotenziari che avevano firmato il trattato del 30 marzo (44). È ben vero che rimane ancora qualche cosa a farsi, affinchè quei postulati ricevano una piena e completa sanzione (45); tuttavia fu schiusa la via alle ulteriori riforme, le quali giova sperare che diverranno presto una vera realtà (46).

(44) Siffatti principì sono i seguenti: « Le pavillòn neutre couvre la « marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre; la « marchandise neutre, à l'exception de contrebande de guerre, n'est pas « saisissable sous pavillon ennemi; les blocus, pour être obbligatoires, « doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante « pour interdire réellement l'accés du littoral de l'ennemi. »

(45) Il Congresso di Parigi coll'abolizione della corsa non sanzionò che in parte il principio della inviolabilità privata nelle guerre marittime, proclamato dal giure internazionale. Fu questo il motivo per cui gli Stati-Uniti non vollero aderire a tale abolizione, e non già perchè fossero informati a men liberali principî. Voleano essi infatti che si desse piena e completa sanzione all'accennata inviolabilità, col dichiararsi quindi illegittima non solo la corsa, la cattura cioè delle navi mercantili per parte di altre navi mercantili, ma pur anco la cattura e la preda delle stesse navi per parte di legni da guerra.

(46) Fra i temi discussi nel Congresso internazionale marittimo che si tenne nello scorso anno (1871) a Napoli, v'era quello: « Se le navi mer- « cantili delle nazioni guerreggianti debbano esser rispettate ed esenti « da ogni molestia, come sono quelle delle nazioni neutrali. » La questione venne risolta affermativamente, e così, come fu la legislazione italiana la prima a rendere omaggio al principio della inviolabilità della proprietà nelle guerre marittime (art. 211 del Codice della marina mercantile),

443. Il Congresso di Parigi non provvide soltanto al passato, come i Congressi anteriori, ma ebbe uno sguardo anche all'avvenire, in quanto che, per scongiurare il temuto disastro della guerra fra la Porta ottomana e le altre Potenze che sottoscrissero il trattato del 30 marzo, si stabilì che si dovesse ricorrere alla mediazione prima di prender le armi; oltre di essere stato emesso il voto, che tale disposizione venisse innalzata a principio generale di Diritto internazionale (47).

toccò egualmente l'onore ad un Congresso riunitosi in Italia, e per iniziativa della nazione italiana, di completare l'opera di quello di Parigi del 1856. Giova quindi sperare che il voto emesso dal Congresso di Napoli sarà accettato e tradotto in atto da tutti i governi. Intanto il governo italiano ne' trattati del 3 ottobre 1858, 31 dicembre dello stesso anno, e 26 febbraio 1871, conchiusi col Siam, colla Repubblica di Guatimala e cogli Stati-Uniti d'America, ottenne che venisse sancito l'accennato principio, a complemento de' principî contenuti nella dichiarazione del 1856.

(47) Spetta al rappresentante dell'Inghilterra, lord Clarendon, il merito di aver, nella seduta del 14 aprile, preso l'iniziativa a che il principio sancito dall'art. 8 del trattato di pace si avesse un'applicazione generale.

Il conte Cavour, allo scopo di provocare una dichiarazione contraria al diritto d'intervento armato arrogatosi dall'Austria in Italia, desiderò di sapere da lord Clarendon, prima di dare la sua opinione, se il voto che il Congresso era invitato a manifestare, s'intendesse di estendere alle intervenzioni armate di una Potenza contro i governi di fatto. Il plenipotenziario inglese rispose affermativamente; e Walewski aggiunse che trattandosi di manifestare un voto e nulla più, si poteva accettare la proposta in termini generali. Il primo plenipotenziario sardo, nel muovere la sua dimanda, avea accennato all'intervento armato dell'Austria nel regno di Napoli nel 1821. A quella frecciata Buol non si tenne tranquillo. — Il conte Cavour, egli disse, parlando in un'altra seduta della occupazione delle Legazioni per parte delle truppe austriache, ha dimenticato che altre truppe straniere sono state chiamate sul territorio degli Stati Romani. Oggi, parlando dell'intervento austriaco del 1821 nel regno di Napoli, dimentica che era stato deliberato dalle cinque grandi Potenze riunite a Laybach. Nell'uno e nell'altro caso, egli attribuisce all'Austria il merito di una iniziativa e di una spontaneità, che i plenipotenziari austriaci sono lungi di rivendicare per essa. L'intervento rammentato dal plenipotenziario della Sardegna ebbe luogo dietro le discussioni intavolatesi nel Congresso di Laybach, ed entra quindi nell'ordine delle idee manifestate da lord Clarendon. E giacchè casi identici potrebbero ancora succedere, non mi risolverei mai ad ammettere che un intervento, effettuato in seguito ad un accordo stabilito tra le cinque grandi Potenze, possa divenire l'oggetto dei reclami di uno Stato di second'ordine. —

444. Avendo la Sardegna combattuto ne'campi di Crimea onde acquistare il diritto di alzare la sua voce in favore dell'Italia, ben seppero i suoi rappresentanti adempiere alla missione loro affidata di denunziare al Congresso i patimenti de' popoli della penisola oppressi dai loro despoti (48). L'e-

Il conte Cavour dichiarò che era pienamente soddisfatto delle spiegazioni che avea provocato, e che dava la sua adesione alla proposta sottoposta al Congresso. Dopo di che fu emesso il voto, già da noi riportato nella nota 3 del titolo precedente (Protocollo N. XXIII del Congresso di Parigi).

Il giorno dopo quella seduta, Clarendon disse a Cavour: — Vi ringrazio dell'osservazione fatta; essa sarà per noi un argomento di più per alzare la nostra voce ogni qualvolta un governo vorrà intervenire negli affari interni di un altro paese. Buol, conscio per avventura di aver messo il piede sopra un terreno infuocato, da che conveniva falsare la storia per mantenere all'intervento austriaco del 1821 l'origine assegnatagli, pregò il Consiglio a non sollevare questioni irritanti, che al termine de' suoi lavori turbassero il pieno accordo fino a quel punto mantenuto tra i plenipotenziari (BIANCHI, vol. 7, cap. VII).

(48) Nelle istruzioni del ministro Cibrario, 8 febbraio 1856, al conte Cavour e al marchese Villamarina, dicevasi che la questione politica da discutersi nel Congresso era intieramente riposta nel principio sotto la cui egida si erano poste le Potenze occidentali per cominciare la guerra e giustificarla, quello dell'equilibrio europeo.

« Peut-on parler d'équilibre européen, soggiungea quel ministro, sans « s'occuper de l'Italie dont l'injuste oppression, l'état miserable et anor- « mal sont connus de tout le monde; dont la France et l'Angleterre ont « témoigné plusieurs fois l'intention d'améliorer le sort, sans avoir jamais « rien fait pour elle? On ne peut consciencieusement nourrir l'espoir de « travailler à une paix durable si on laisse subsister une cause de dé- « sordre puissante et permanente en maintenant l'Italie dans l'état actuel. « La guerre de Crimée en a momentanément tempéré la mauvaise in- « fluence parce que l'opinion libérale modérée y a repris une certaine « autorité, en s'appuyant aux principes d'équilibre, de justice et d'indé- « pendance proclamés par les Puissances occidentales et qu'elle espérait « d'autant plus voir triompher en Orient et en Italie, qu'elle voyait la « Sardaigne déployer dans cette lutte son drapeau national.

« Mais il ne faut pas se faire d'illusion. Si on ne fait rien pour l'Italie, « si les sacrifices supportés par la Sardaigne n'auront d'autre effet que « d'assurer la préponderance autrichienne en Orient; si l'Autriche, qui « n'a pas tiré l'epée, qui a prolongé par son attitude plus que douteuse « la resistance de la Russie, devient plus formidable que jamais, et con- « tinue en Italie, contre la lettere et l'esprit des traités, a fortifier « Plaisance, à occuper les Légations, à disposer arbitrairement des biens « des Lombardo-Vénitiens qu'elle-même a déliés de la qualité de sujets

sercizio legittimo del patronato legale della causa italiana, assunto da quei rappresentanti, fu formalmente riconosciuto dalla Francia e dall'Inghilterra, indirettamente assentito dalla Russia e dalla Prussia. Per la prima volta in un consesso diplomatico è stato confessato che i governi erano dal lato del torto, i popoli dal lato della ragione, dice il Bianchi, e questi popoli erano gli Italiani, i governi incriminati quelli che l'Austria tutelava colle sue armi. La causa italiana è stata solennemente dichiarata d'interesse europeo, raccomandata al tribunale supremo della civiltà cristiana (49). È in tal guisa che è stato reso impossibile l'assodamento di governi che furono nel Congresso chiamati *un'onta* per l'Europa (50), e

« autrichiens et qui sont devenus citoyens sardes; si le Pape et le roi « de Naples peuvent persévérer impunément dans un système de gou- « vernement qui serait tout simplement le pire des anachronismes, s'il « n'était en même temps contraire à la justice et aux droits de la na- « tion; si c'est là, dis-je, la consequence d'une guerre de laquelle on at- « tendait de si beaux résultats, le parti subversif reprendra le dessus, et « nous aurons à déplorer des nouveaux désordres et plus graves peut- « être que ceux qui se sont vérifiés jusqu'à present.

« Monsieur de Cavour aura soin d'émettre et de développer ces idées « lorsqu'il en reconnaîtra l'opportunité, avec cette misure et cette pru- « dence qui seules peuvent lui assurer quelque succès.

« Si l'Angleterre tient la promesse qu'elle a faite de mettre sur le tapis « la question italienne; si l'Empereur, qui nous a promis de s'en occuper et « qui paraît animé des meilleurs sentimens à l'égard de la Péninsule, ne « se laisse pas effrayer par des obstacles qu'on peut surmonter, nos efforts « n'auront pas été totalement infructueux.

« Les instructions s'appliquent également, et de point en point a M. le « marquis de Villamarina, second ministre plénipotentiaire au Congrès » (Bianchi, vol. 7, documento N. XL).

(49) Vol. 7, cap. 7.

(50) Il primo rappresentante dell'Inghilterra, lord Clarendon, nella seduta dell'8 aprile 1856, qualificò per tale il governo del Papa, dicendolo altresì il peggiore di tutti i governi. Lo stesso rappresentante ed il plenipotenziario francese parlarono poi con parole di aspra censura del governo napoletano.

È ben vero che tali cose non risultano dal protocollo stampato di quella seduta; ma è da notare che i plenipotenziari deliberarono d'accordo di mantenere la segretezza su alcuni discorsi tenuti nella memorabile Conferenza in cui si trattò della questione italiana, non avendo però tale impegno impedito, e non poteva impedire, che il conte Cavour in un lun-

venne gettata la prima pietra del meraviglioso edifizio dell'unità italiana, il quale potè finalmente sorgere in tutta la sua maestà, colla distruzione a Roma di un trono che era una vera minaccia per la civiltà del mondo.

445. L'indole del presente libro non consente che da noi si faccia una storia dettagliata del Congresso di Parigi, come non l'abbiamo fatta degli altri Congressi, epperò ci conteneremo di conchiudere col Mamiani, che per esso venne a scorciarsi un poco la gran distanza interposta dai potentati di Vienna fra le disposizioni presenti dell'Europa politica e le massime della scienza comune odierna circa il diritto sacro e scambievole degli Stati. Il perchè, la via che rimane da correre onde scompaia al tutto quell'intervallo sarebbe a suo dire molta ancora e disagevole. Non puossi del resto negare che, dall'epoca in cui ciò scriveva l'illustre filosofo (1859), alla

ghissimo dispaccio diretto al ministro Cibrario non gli riferisse minutamente quanto era avvenuto. Appunto da tale dispaccio, e dalle lettere inviate dallo stesso Cavour al ministro Rattazzi, rilevasi in qual modo si pronunziasse il primo rappresentante dell'Inghilterra a riguardo del governo pontificio. Alla maggior parte poi dei plenipotenziari presenti, e ciò consta dal protocollo, gradì assai la proposta della Francia, che al governo delle due Sicilie venissero dati de' consigli e delle esortazioni per togliersi dalla falsa via in cui si era posto, compromettendo la pace europea. Ed ecco come alle intervenzioni armate provvedute ad Aquisgrana, a Troppau ed a Laybach, veniva dato lo scambio con le morali e pacifiche, le quali, non essendo lesive della indipendenza degli Stati, non sono contrarie, trovansi anzi in perfetta armonia coi principî della scienza (§ **366**). Avendo il governo borbonico respinto con indignazione quei consigli e quelle esortazioni, i governi di Francia e d'Inghilterra rivocarono dalla Corte di Napoli i propri oratori, rompendo colla medesima ogni relazione diplomatica. Fu addì 21 ottobre 1856 che i legati francese ed inglese presentarono al ministro degli affari esteri di S. M. il re di Napoli, commendatore Carafa, ciascuno una nota per ragguagliarlo di questa deliberazione. La nota francese si limitava a esprimere il dolore che il governo dell'imperatore provava nel vedere il governo napoletano deliberato a non dar retta alle sollecitazioni leali fatte dalla Francia nell'interesse della quiete dell'Europa. La nota inglese, più risentita, dichiarava che il governo della regina non poteva continuare a tenere relazioni amichevoli con un governo, il quale respingeva qualunque consiglio amichevole per togliersi da un contegno condannato da tutte le nazioni civili (BIANCHI, *Loc. cit.*).

presente, un buon tratto s'è percorso di tale via, essendo evidentissimi i progressi che in questi ultimi anni fece il Diritto internazionale. Non è a dubitarsi che qualora abbia luogo la riunione di un altro Congresso europeo, l'opera diplomatica iniziata a Parigi sarà portata al totale suo compimento, provvedendosi al modo di rimuovere affatto le questioni e i dissidi fra gli Stati.

446. Ma, affinchè i Congressi sieno in grado di raggiungere tale scopo, è indispensabile porli in armonia col carattere rappresentativo del gius pubblico moderno. Le assemblee de' sovrani o dei loro rappresentanti, pur troppo altro risultato non produssero quasi sempre, se non quello di procurare il loro vantaggio, senza badare all'interesse de' popoli a quel vantaggio sacrificato. Egli è perciò che i voti della scienza sono diretti all'applicazione della rappresentanza popolare ai Congressi internazionali. In altri termini, è desiderabile che come le sorti di un popolo non devono esser decise che dai suoi rappresentanti riuniti in Parlamento, così del pari quelle della gran famiglia delle nazioni dovrebbero essere sottoposte alla decisione di un Parlamento internazionale, di un Congresso cioè composto di deputati eletti da ciascuna delle nazioni interessate.

Forse passerà ancora molto tempo prima che codeste idee sieno praticamente attuate. Ma la scienza non deve ristarsi dal proclamarle, ed in tal modo dalla coscienza de'popoli potranno a poco a poco passare in quella de'governi (51). Intanto,

(51) La proposta di un Parlamento internazionale fu nello scorso anno propugnata dal chiarissimo professore di Diritto internazionale all'Università di Edimburgo, J. Lorimer (*Revue de Droit international et de legislation comparée*, 3.me année, 1871, N. 1). Egli crede che un *Congresso permanente di nazioni* soddisferebbe al gran desiderio d'un potere internazionale legislativo ed esecutivo, rivestito di un'autorità che gli sarebbe propria, ed indica le basi su cui dovrebbe esser costituito, le quali non staremo qui ad esporre dettagliatamente; limitandoci ad accennare le principali. Le riunioni sarebbero annuali e si terrebbero in autunno, per guisa da non porre ostacolo se non il meno possibile alle sessioni delle diverse legislature nazionali. Ciascuno Stato riconosciuto sarebbe rappresentato da due deputati, i quali assisterebbero entrambi alle riunioni del Congresso, ma di cui uno solo avrebbe facoltà per par-

finchè l'applicazione della rappresentanza popolare ai Congressi internazionali rimarrà un puro desiderio, è almeno necessario che i Parlamenti nazionali veglino a che i diritti costituzionali de' popoli non sieno lesi nelle relazioni esteriori, nè sacrificati i loro interessi (52). Oltre di che è d'uopo che la vera e finale ratifica delle deliberazioni de' Congressi sia riservata, non già ai Sovrani, bensì al potere legislativo degli Stati che vi presero parte.

447. Ma quali devono essere le questioni da discutersi ne' Congressi e nelle Conferenze, ed allorchè i voti della scienza saranno appagati, nel Parlamento internazionale? È questo un punto che possiamo dire sia stato quasi negletto dai pubblicisti che trattarono la materia delle riunioni diplomatiche; quando tuttavia è cosa essenzialissima il determinare la competenza delle medesime, perocchè non fia detto che ogni e qualunque questione possa formare oggetto di negoziati diplomatici.

Egli è ben agevole il rilevare che soltanto le controversie aventi una diretta relazione internazionale sono suscettibili di una discussione diplomatica. Epperò le questioni nazionali, quelle cioè che si riferiscono a rapporti di gius pubblico in-

lare e votare. Ciascuno Stato avrebbe un diritto di voto proporzionato al suo effettivo grado di potere e d'importanza; e per stabilire la proporzione fra i diversi Stati si dovrebbe tener conto della popolazione; del reddito netto, dietro deduzione fatta dell'interesse del debito nazionale; delle esportazioni e delle importazioni. Ciascuno Stato avrebbe diritto di far mettere ai voti ogni questione di politica internazionale, alla quale egli sia interessato. Sarà costituita una Corte giudiziaria, alla decisione della quale il Congresso sarebbe autorizzato di rinviare ogni materia, la quale ai suoi occhi esiga o comporti una decisione giudiziaria; salvo il diritto di appellare in ultima instanza da questo tribunale davanti allo stesso Congresso, in un modo analogo a quello seguito per provvedersi davanti alla Camera de' Lords contro le decisioni delle Corti supreme d'Inghilterra.

(52) In Inghilterra e negli Stati-Uniti si rimediò già da gran tempo e con successo a tale inconveniente, come lo comprovano numerosi esempi. È alla resistenza del suo Parlamento che l'Inghilterra deve di non esser entrata nella Santa Alleanza. Negli Stati-Uniti poi fu il Senato che colla sua opposizione troncò un buon numero di negoziati diplomatici intavolati dal presidente (BLUNTSCHLI, art. 114 e comment.).

terno, dovrebbero essere escluse dalle deliberazioni di un Congresso, di una Conferenza, di una riunione diplomatica qualsiasi. Chi ne può dubitare? Non è egli vero che si violerebbe apertamente la sovranità di una nazione, qualora tutto ciò che riguarda il suo organismo interno, invece di rimanere esclusivamente nella competenza della sua podestà legislativa, formasse oggetto di patti internazionali, vale a dire, fosse necessario, per regolarlo, anche il consenso di altre nazioni (53).

448. Di che segue che la questione romana, circa i rapporti fra la Santa Sede e la nazione italiana, dopo l'avvenuta cessazione del potere temporale, per quanto si riferisce all'esercizio dell'autorità spirituale, non poteva, nè potrebbe giammai in avvenire formare oggetto di negoziati diplomatici ond'esser risoluta per via d'accordi internazionali. Non diremo già che tale questione appartenga esclusivamente al gius pubblico interno, essendo indubitabile che abbia altresì un aspetto internazionale. Ed in vero, la Chiesa cattolica non è compo-

(53) Il prelodato professore Lorimer è dello stesso avviso, ponendo fra le basi del Congresso permanente delle nazioni che tutte le questioni puramente nazionali sieno escluse dalle sue deliberazioni. Se non che, egli crede che al Congresso istesso, nella sua qualità di potere supremo, dovrebbe spettare di decidere se una questione qualunque, che fu al medesimo sottoposta, abbia, o non, siffatta natura. Sostiene altresì che le guerre civili, a differenza delle ribellioni, dipenderebbero dalla giurisdizione del Congresso; e questo avrebbe qualità di determinare quali commozioni interne possiedano il carattere di guerre civili (*Articolo citato*).

Ne sia permesso osservare che, a nostro avviso, non è d'uopo ricorrere alla decisione di un Congresso per stabilire se una questione sia puramente nazionale, oppure appartenga ai rapporti internazionali; perocchè altrimenti la sovranità di uno Stato debole è lasciata in balìa delle nazioni potenti, le quali potrebbero arrogarsi il diritto di statuire su ciò che si riferisce all'ordinamento interno di quello Stato.

Non vediamo poi per qual motivo le guerre civili, a differenza delle ribellioni, debbano appartenere alla giurisdizione di un Consesso diplomatico. Tanto le une, quanto le altre si riferiscono a questioni puramente interne, a questioni cioè insorte fra governante e governati; laonde appartenendo al campo del gius pubblico interno, e non dell'internazionale, non possono formare oggetto di negoziati diplomatici.

sta di soli Italiani; è dessa invece una società costituita da individui di diverse nazionalità. È per siffatto unico motivo che si affermò avere la questione romana un aspetto internazionale; che cioè, oltre di appartenere in modo principale al gius pubblico interno, appartiene pur anco secondariamente al Diritto internazionale (54).

Ma dall'avere la questione di cui è parola un aspetto internazionale, non ne deriva per necessaria conseguenza che per la sua risoluzione sia d'uopo ricorrere a negoziati diplomatici, onde addivenire alla stipulazione di patti internazionali che regolino i rapporti fra l'Italia e la Santa Sede. Siffatti rapporti appartengono principalmente al Diritto pubblico interno, toccando essi alla difesa, alla sicurezza, alla integrità della sovranità nazionale; egli è perciò che non possono esser regolati che dalla legislazione interna, senza ricorrere a stipulazioni, le quali, obbligando lo Stato che le conchiude, non sono passibili di mutamento. Non v'ha governo che abbia la facoltà di alienare la libertà del suo potere legislativo, vincolandone l'esercizio per mezzo d'impegni assunti verso Potenze straniere. Esso verrebbe in tal modo a spogliarsi di una parte preziosa della sua sovranità.

La nazione italiana, non richiesta da alcuno, spontaneamente, senza che ve la obbligassero impegni internazionali, statuì e deliberò su quanto fu ravvisato necessario affinchè fosse pienamente guarentita l'indipendenza del Pontefice. Il vero pegno di sicurezza per le altre nazioni d'Europa che le disposizioni sancite per raggiungere tale scopo saranno perfettamente osservate, deve consistere nell'onore e nella lealtà di un gran popolo, e nel suo stesso ben inteso interesse, nel bi-

(54) Siffatto ramo della scienza giuridica non ha soltanto per oggetto i rapporti fra le varie nazioni che compongono la gran famiglia del genere umano, ma si occupa altresì delle relazioni che sorgono fra individui appartenenti a diverse società politiche, oppure fra i membri di una di esse e gli altri Stati. Tali relazioni costituiscono la sfera del Diritto internazionale cui si da comunemente il nome di privato, per distinguerlo dal pubblico, il quale si propone di regolare i primi accennati rapporti.

sogno cioè di trovar pace e concordia con l'Europa e col mondo cattolico, di non provocare contro di sè ostilità e diffidenze.

L'Italia adunque sarà leale e fedele esecutrice di quelle disposizioni da essa liberamente sanzionate, senza che sia necessario conchiudere delle convenzioni cogli altri Stati per imprimere alle medesime il carattere della intangibilità. Il governo non può in alcun modo vincolarsi, contrarre l'obbligo di conservarle per sempre immutate, di non apportarvi cioè quelle modificazioni che talvolta sono imposte dalla necessità delle cose e de' tempi. Nell'istesso modo che ove riuscissero insufficienti le stabilite guarentigie per assicurare il libero esercizio dell'autorità spirituale della Santa Sede, sarà sacro dovere del legislatore italiano di riformarle per guisa che la indipendenza del papa sia una vera realtà; per la stessa ragione, qualora tali guarentigie fossero fonte di abusi, e si riconoscessero lesive del nostro ordine pubblico, non si potrà impedire allo stesso legislatore di apportare rimedio a un simile stato di cose.

Che se la Chiesa cattolica comprende nel suo seno individui di diverse nazionalità, ed appunto perciò abbiamo già detto che la questione romana ha un aspetto internazionale, non è però meno vero che non tutte le questioni aventi un aspetto internazionale devono essere risolute per mezzo di trattati. Non sono infatti le legislazioni de' diversi paesi che determinano la condizione giuridica degli stranieri, che danno le norme per risolvere i conflitti fra le leggi di uno Stato e quelle degli altri Stati, che stabiliscono cioè le norme regolatrici di rapporti, i quali appartengono, non al gius pubblico interno, bensì al Diritto privato internazionale?

449. Soltanto adunque le questioni aventi un assoluto carattere internazionale possono formare oggetto di una discussione diplomatica; bene inteso poi che tali questioni non possono esser discusse che dalle parti interessate. Vogliamo con ciò indicare che i Congressi e le Conferenze devono occuparsi della risoluzione di questioni d'interesse generale, di questioni

cioè le quali si riferiscano a *tutti* gli Stati che vi prendono parte; senza che, se non dietro invito delle parti interessate da cui venga invocato il loro giudizio, possano arrogarsi il diritto di decidere una contesa insorta fra alcune delle nazioni rappresentate nel Congresso o nella Conferenza. Così la Prussia minacciò di ritirarsi dalla Conferenza di Londra per le cose di Oriente, della quale si parlerà in appresso (§ 460), se si fosse voluto porre sul tappeto la questione del conflitto franco-germanico. Può dubitarsi che tale minaccia non fosse fondata? Il conflitto franco-germanico non si poteva dire una questione comune a *tutte* le Potenze chiamate a quella Conferenza, le quali perciò non erano autorizzate a risolverlo, se non alloraquando gliene fosse stato attribuito il diritto dagli Stati belligeranti.

450. Faremo ora un cenno delle Conferenze che tennero dietro al Congresso di Parigi, ed anzi tutto di quelle convocate per decidere controversie relative ai Principati Danubiani.

La rettificazione della frontiera russa nella Bessarabia e il possesso dell'isola dei Serpenti divennero argomenti di discussione tra le Potenze segnatarie del trattato del 30 marzo 1856 (55). Allo scopo di risolvere i punti controversi fu

(55) L'art. XX di questa convenzione stabiliva che la nuova frontiera tra la Russia e i Principati Danubiani verrebbe determinata da una linea, la quale, dopo aver seguito il Vallo di Traiano, passerebbe al sud di Bolgrad per rimontare lungo la riva del lago Yalpuk fino all'altezza di Saratsika, e andare a finire a Katamori sul Pruth. Al nord di quel lago esisteva una città antica denominata Tubak, la quale divenuta per qualche tempo la sede primaria delle colonie bulgare stabilitesi nella Russia, aveva preso il nome di Bolgrad. Ma un'altra Bolgrad era sorta in appresso, alla quale aveano fatto capo susseguentemente le stesse colonie. Sorse quindi questione, quale delle due città fosse quella che dovesse aggregarsi alla Moldavia.

L'isola dei Serpenti era uno scoglio disabitato a eguale distanza dalle imboccature danubiane di Isilia e di Sulina. I Russi l'avevano posseduto per l'addietro, e sopra vi avevano eretto un faro. Giovandosi del silenzio conservato dal Congresso di Parigi rispetto a questo isolotto, i Russi avevano cercato di rimettervi il piede; ma n'erano stati impediti da due navi inglesi.

Venuti in discussione questi due punti controversi, la Turchia, l'Austria

nel 1857 riunita una Conferenza a Parigi; e siamo ben lieti di proclamare che tutte le difficoltà rimasero superate per la gran prudenza ed abilità dimostrata dal rappresentante della Sardegna. Fu l'Inviato sardo che, giusta le istruzioni ricevute dal suo governo, tenne il nobile uffizio di conciliatore, onde possibilmente salvare la periclitante alleanza delle due maggiori Potenze occidentali, che erano in perfetto disaccordo circa la risoluzione delle insorte controversie (56).

Anche in quella Conferenza si continuò nel sistema di non riconoscere l'eguaglianza giuridica degli Stati, essendovi intervenute soltanto le Potenze che aveano firmato il trattato di Parigi del 1856; quantunque fosse evidente che dovea par-

e l'Inghilterra sostenevano che si doveva togliere alla Russia il possesso dell'isola dei Serpenti, e che dei due Bolgrad era il nuovo che si doveva aggregare alla Moldavia. La Russia, la Francia e la Prussia erano d'avviso contrario.

(56) La Conferenza è stata chiusa col protocollo del 6 gennaio 1857, onde rimase stabilito che il nuovo Bolgrad farebbe bensì parte del territorio della Moldavia, ma che la Russia riceverebbe un maggiore compenso dal lato di Komrat nell'alto Yalpuk. Come addì 30 del marzo susseguente questa nuova delimitazione di frontiera si fosse attuata, le navi inglesi lascierebbero il Mar Nero, gli Austriaci uscirebbero dai Principati. L'isola dei Serpenti fu assegnata alla Porta Ottomana, che avealа altre volte posseduta.

Il Gabinetto di Torino si mostrò a ragione soddisfatto dell'operato del marchese di Villamarina, plenipotenziario nella Conferenza. L'amichevole componimento di tali questioni nel quale egli riuscì, era una segnalata vittoria riportata dalla diplomazia sarda nell'interesse della pace europea. La Sardegna avea mostrato praticamente il vantaggio della sua diplomatica intervenzione nei grandi affari dell'Europa, avea visto le maggiori Potenze sottomettersi in qualche modo al suo arbitramento, era riuscita a salvare l'alleanza della Francia coll'Inghilterra. Egli è perciò che Napoleone III non tardò a mostrarsene grato, avendo il ministro Walewski chiamato a sè il Villamarina, per dirgli: — Sono incaricato dall'imperatore di manifestare al conte di Cavour e a voi tutta la sua riconoscenza e tutta la sua soddisfazione, e di dirvi da parte sua, badate bene che sono sue parole, che tutto ciò non sarà perduto, e che egli non lo dimenticherà giammai. In fin dei conti l'Austria a ciaschedun istante ci fa delle dichiarazioni amichevoli; ma sono parole, da che coi fatti si mette da un'altra parte: mentre la Sardegna è sempre conseguente a sè stessa, e si può fare assegnamento sulla sua leale cooperazione. — Da Pietroburgo giunsero al conte di Cavour dimostrazioni non meno gradite (Bianchi, vol. 7, cap. IX).

tecipare alle prese deliberazioni il principato di Moldavia, come una delle parti interessate, trattandosi di stabilire le frontiere fra esso principato e la Russia.

451. Avvenne altrettanto nelle Conferenze che si radunarono posteriormente per risolvere la questione relativa all'unione politica de' due Principati di Moldavia e di Valachia. Tale questione era stata intavolata nel Congresso di Parigi, ma fu rimessa a ulteriore discussione, in seguito ad avere i rappresentanti della Turchia e dell'Austria dichiarato di non avere autorità per discuterla. Il desiderio delle popolazioni rumene di costituirsi in un solo Stato era antico. Egli è perciò che furono unanimi nel manifestarlo, quando, dietro il prescritto del trattato di Parigi, vennero dal Sultano convocati i divani degli stessi Principati, costituiti in modo che vi fossero rappresentati gli interessi di tutte le classi della società, onde esprimere i voti di quelle provincie circa la definitiva loro organizzazione (57). Ma la Porta Ottomana si oppose recisamente alla chiesta unione, e non trovandosi le altre Potenze d'accordo su questa controversia (58), si adunò anzi tutto nel 1857 una Conferenza a Costantinopoli, alla quale intervennero il ministro degli affari esteri di Turchia, che la presiedette, ed i rappresentanti delle altre Potenze che aveano sottoscritto il trattato del 1856. Tenne dietro la Conferenza aperta a Parigi nel 1858, la quale ebbe termine colla convenzione da essi firmata, avente per oggetto di stabilire la futura costituzione politica delle accennate provincie. Le medesime, senza che fossero chiamate a partecipare alle deliberazioni che direttamente le concernevano, furono costituite sotto la deno-

(57) Art. XXIV di detto trattato.

(58) Il conte Cavour, che nel Congresso di Parigi si era fatto patrocinatore dell'unione politica dei Principati Danubiani, continuò posteriormente ad appoggiare il loro giusto desiderio. Si trattava infatti di una nazionalità nascente che conveniva aiutare a costituirsi, si trattava cioè di cooperare al trionfo di quel principio alla cui realizzazione in favore del suo paese erano rivolte le mire del sommo Italiano; oltre di che tornava di vantaggio all'Italia la formazione di un indipendente Stato rumeno ai fianchi dell'Austria.

minazione di Principati-Uniti della Moldavia e della Valachia; e non ostante le speranze che si erano fatte ad esse concepire dal Congresso di Parigi, la loro unione non fu sancita che in minime proporzioni. Infatti ciascun Principato dovea avere un distinto sovrano, chiamato *Ospodaro*, il quale fosse nativo del paese, a cui era affidato l'esercizio del potere esecutivo; ed inoltre un'assemblea elettiva per esercitare il legislativo unitamente all'Ospodaro. I due Principati dovevano contentarsi di avere in comune una Commissione centrale, una suprema Corte di giustizia, formando altresì le milizie de' due paesi un solo esercito.

Non dee pertanto recar meraviglia se i popoli moldovalachi, non tenuto alcun conto della convenzione conchiusa a loro riguardo, incominciarono a far uso del diritto che ai medesimi competeva di confondere insieme le loro sorti, nominando lo stesso individuo, il colonnello Couza, Ospodaro tanto dell'uno come dell'altro Principato.

452. La questione della doppia elezione fu nel 1859 sottoposta ad una nuova Conferenza, alla quale parimenti non intervennero che le Potenze le quali aveano seduto nelle Conferenze anteriori. La Porta Ottomana, prendendo in considerazione i consigli che furono ad essa dati dagli altri Stati, conferì esclusivamente, e per quella volta soltanto, l'investitura al colonnello Couza, come Ospodaro di Valachia e di Moldavia (59). Per mantenere il principio della separazione amministrativa, la Turchia s'impegnò di rilasciargli due *firmani;* ed egli chiamato eccezionalmente all'Ospodorato de' due Principati, dovea mantenere in ciascuno di essi un'amministrazione separata e distinta.

Sono note le dissensioni fra il principe Couza e l'assemblea, le quali condussero ad un colpo di Stato, e la posteriore abdicazione che fu costretto firmare nel febbraio 1866. Quale

(59) Furono i plenipotenziari della Sardegna, della Francia, della Gran Bretagna, della Prussia e della Russia che consigliarono siffatto espediente, mentre l'Inviato austriaco si era associato alla dichiarazione del plenipotenziario turco (William Beach Lawrence, tomo I, parte 1, cap. II).

migliore occasione pei Rumeni di rendere finalmente una realtà le loro giuste aspirazioni? Ed essi ne approfittarono, perocchè, il giorno stesso dell'abdicazione del Couza, l'assemblea, composta del Senato e della Camera de' Deputati, acclamava ad unanimità sovrano della Romanìa il conte Filippo di Fiandra, sotto il titolo di Filippo I.

La Sublime Porta invece pretendea che avesse luogo la convocazione di due Camere, una a Bukarest e l'altra a Jassy, le quali sarebbero state invitate ad eleggere un principe per ciascuno de' Principati, che fosse nativo del paese e non straniero, in conformità alla conchiusa convenzione.

453. Le Potenze garanti si riunirono nuovamente in Conferenza, che fu convocata a Parigi, per decidere tale questione, ed i loro plenipotenziari richiamarono i Rumeni all'osservanza dei trattati. Ma i Rumeni, messo in non cale siffatto avvertimento, in seguito al rifiuto del conte di Fiandra, che venne ad essi fatto conoscere per mezzo del re del Belgio, elessero col suffragio universale per loro sovrano il principe Carlo di Hohenzollern-Sigmaringen (60), il quale, nel 10 maggio 1866, fece il suo solenne ingresso a Bukarest, e prestò il giuramento che gli era stato chiesto « di esser fedele alle leggi del paese, « di difendere la religione della Romanìa e l'integrità del suo « territorio, di regnare da principe costituzionale » (61).

454. Anche questa volta i predetti plenipotenziari si radunarono in Conferenza, la quale però, pur riconoscendo la illegalità dell'intronizzazione del principe Carlo, si pronunziava contro l'opportunità dell'intervento turco nei Principati. Essa stabilì provvisoriamente che codesto principe non sarebbe stato riconosciuto come sovrano della Romanìa; che il corpo consolare di Bukarest non manterrebbe col di lui governo che delle relazioni officiose, e, infine, che il medesimo non riceverebbe dal Sultano l'investitura legale. Se non che in seguito la Porta Ottomana terminò con riconoscere il principe di Hohenzollern come

(60) L'elezione ebbe luogo con 682,000 voti contro 240.
(61) WILLIAM BEACH LAWRENCE, *Loc. cit.*

sovrano de' Principati-Uniti, col diritto d'eredità accordato ai suoi discendenti in linea retta; ed il 24 ottobre dello stesso anno il medesimo, che si era recato a Costantinopoli, ha ricevuto dalle mani del Sultano l'atto del suo riconoscimento (62).

Possiamo pertanto dire che la Porta Ottomana e le altre Potenze abbiano in parte riconosciuto il proprio torto di avere a più riprese violato la sovranità del popolo rumeno, lasciando finalmente che si effettuasse la vagheggiata unione sotto un principe straniero. Non è forse lecito ad una nazione, sotto la sua risponsabilità, di porre le redini del governo nelle mani di chi essa crede il più adatto a provvedere ai suoi interessi, sia egli cittadino, oppure appartenga ad estero Stato?

455. Nè diverso fu il contegno tenuto a riguardo della Servia, le cui sorti vennero, come già si disse (§ **441**), decise nel Congresso di Parigi, unitamente a quelle degli altri Principati Danubiani. Insorte poi nel 1862 delle difficoltà relativamente all'occupazione della fortezza di Belgrado, i rappresentanti delle Potenze soscrittrici del trattato di Parigi si riunirono in Conferenza a Costantinopoli per risolvere tale piato, senza curarsi nemmeno di sentire quel Principato, il quale tuttavia era una delle parti interessate.

456. Discorreremo ora delle Conferenze posteriori al Congresso di Parigi, le quali ebbero per iscopo d'impedire la guerra, risolvendo pacificamente le questioni che vi davano causa.

Nel 1867 fu la questione del Lussemburgo che sorse sull'orizzonte politico a minacciare la pace europea. La Prussia dopo la guerra del 1866, la quale produsse lo scioglimento dell'antica Confederazione germanica, continuò ad occupare la fortezza di Lussemburgo, quantunque questo granducato avesse cessato di far parte di quella Confederazione; mentre d'altra parte erano stati intavolati de' negoziati per la sua cessione alla Francia. Di qua il conflitto franco-prussiano, che si temeva dovesse condurre alla guerra, ma che fu risolto diplomaticamente dalla Conferenza di Londra, nella quale, per la

(62) *Ibidem.*

prima volta dopo l'accennato Congresso, fu rispettato il principio della eguaglianza giuridica delle nazioni; essendovi state chiamate tutte le parti interessate, quantunque ad alcune non fosse dato di sedere fra le grandi Potenze d'Europa. V'intervennero infatti i rappresentanti, non solo della Francia, della Prussia, dell'Inghilterra, dell'Austria, della Russia e dell'Italia (63), ma puranco del Belgio e de' Paesi-Bassi; i quali rappresentanti, nell'11 maggio 1867, sottoscrissero una convenzione, che mantenendo la sovranità del re de' Paesi-Bassi, dichiarava la neutralità perpetua del Lussemburgo, sotto la garanzia collettiva delle Potenze contraenti, ad eccezione del Belgio, che è anch'esso uno Stato neutro.

457. Nel 1869 si riunirono in Conferenza a Parigi i plenipotenziari degli Stati che aveano sottoscritto il trattato del 1856, per risolvere il conflitto turco-ellenico, insorto in seguito ad avere il governo di Atene manifestate e tradotte in atto le sue simpatie pegli insorti di Candia, il cui intento era di scuotere il giogo straniero e unirsi alla madre patria.

Anche la Grecia fu chiamata in seno alla Conferenza, ma con voto semplicemente consultivo, onde cioè fornire le spiegazioni di cui questa avrebbe avuto bisogno. Egli è perciò che il suo plenipotenziario, il signor Rangabé, si fece a protestare contro la posizione d'inferiorità in cui fu posto di fronte al rappresentante della Turchia; e non essendosi dalla Conferenza tenuto conto della dimanda da lui fatta di avere voto deliberativo, al pari di cotesto rappresentante, venne dal medesimo abbandonata la sala delle adunanze. Invitato nuovamente ad assistere alle discussioni, rispose che avea avuto ordine dal

(63) L'Italia venne ammessa alla Conferenza, in seguito al desiderio da essa manifestato di prender parte a una deliberazione destinata ad offrire un nuovo pegno di sicurezza al mantenimento della quiete generale. È stata questa la prima occasione in cui, come grande Potenza europea, potè la medesima far udire la sua voce, essendo intervenuta alle Conferenze anteriori, come subentrata ne' diritti del regno di Sardegna che avea sottoscritto il trattato di Parigi del 1856. Il regno d'Italia fu rappresentato dal marchese D'Azeglio, inviato straordinario e ministro plenipotenziario presso S. M. Britannica.

suo governo di ritirarsi e di non partecipare alle deliberazioni, qualora si persistesse a non far buon viso al reclamo da lui presentato.

La Conferenza, dopo di essersi occupata ad esaminare tale reclamo e di averlo riconosciuto inammissibile, decise all'unanimità di passare oltre, e di proseguire nel suo cómpito, non ostante il rifiuto del rappresentante della Grecia di fornire le spiegazioni che gli sarebbero state chieste; e la sua protesta fu depositata fra gli atti della Conferenza.

458. Si può dubitare che non sia stata commessa una manifesta ingiustizia a danno della Grecia? L'oggetto della Conferenza, come bene osservava il prelodato plenipotenziario, era di trattare una questione sorta tra la medesima e la Turchia; laonde doveano entrambe figurarvi come parti, e non già la prima in una posizione d'inferiorità rispetto all'altra. Dichiarava poi esplicitamente lo stesso ministro di non poter ammettere, come dottrina inconcussa, che le grandi Potenze abbiano sole il diritto di avere nelle loro proprie cause un voto che viene negato ai loro avversari. Metteva poi in rilievo che poco importasse la qualità di soscrittrice del trattato del 1856, della quale era rivestita la Turchia e non la Grecia, in quanto che l'incidente speciale di cui la Conferenza dovea occuparsi era intieramente estraneo alle stipulazioni di quel trattato: che la Conferenza avesse in vista un'opera d'arbitramento, oppure di conciliazione, conchiudeva il signor Rangabé, nell'uno e nell'altro caso la Grecia avea un titolo eguale a quello della Turchia (64).

459. La Conferenza fece ragione ne' termini i più espliciti ai reclami sporti dalla Sublime Porta contro il governo d'Atene, deliberando che dovesse questo astenersi dal favorire o dal tollerare, sia la formazione sul suo territorio di qualunque banda reclutata allo scopo di una aggressione contro la Turchia; sia l'equipaggiamento ne' suoi porti di navi armate, destinate a soccorrere, sotto qualunque forma, ogni tentativo d'insurrezione nei possedimenti di Sua Maestà il Sultano.

(64) William Beach Lawrence, parte II, cap. 1. Addenda.

Non è qui il luogo di discutere se tale deliberazione fosse in perfetta armonia coi principî del Diritto delle genti. Diremo soltanto che avrebbero fatto cosa molto lodevole i rappresentanti delle Potenze che intervennero alla Conferenza, se avessero dato de' consigli alla Turchia di rendere pieno omaggio alla nazionalità greca, rinunziando a tenere per forza sotto il suo ferreo potere provincie le quali naturalmente appartengono alla Grecia, ed a cui hanno perciò il diritto di unirsi. In tal modo avrebbero quelle Potenze completata l'opera da esse iniziata nel 1827, allorchè aiutavano il popolo greco a scuotere il giogo ottomano. Doveasi, se non altro, fare qualche tentativo per raggiungere tale nobile intento; e nessuno meglio del rappresentante italiano potea prendere l'iniziativa nella Conferenza, contribuendo così al trionfo del principio che l'Italia invocò per sè, e seppe finalmente dall'ordine delle idee far passare a quello de' fatti.

Il governo greco, vedendo che non era il momento opportuno per raggiungere il suo intento, dovette subire la legge che gli fu dettata, dichiarando di aderire ai principî contenuti nella deliberazione della Conferenza, e di uniformarvi la sua condotta. Non tralasciava però di far conoscere che siffatta deliberazione era stata accolta da tutto il popolo greco con un sentimento di penosa emozione, e che era molto rincresciuto di vedere che il rappresentante ellenico non avesse potuto prender parte ai lavori della Conferenza, in seguito alla posizione d'inferiorità a lui fatta rimpetto a quello della Turchia (65).

Fu pertanto raggiunto lo scopo d'impedire la guerra, ma solo momentaneamente; non essendo state tolte le cause delle dissensioni fra i due governi, le quali sono originate dalla ostinazione della Turchia di non voler riconoscere pienamente la nazionalità greca. La Grecia, come dicevamo, subì la legge che le fu dettata, riserbandosi a tempi migliori a far trionfare la sua causa, che è la causa della giustizia.

(65) *Ibidem*.

460. L'ultima Conferenza avente per obbiettivo la risoluzione pacifica di questioni internazionali, è stata quella che si riunì nel gennaio, febbraio e marzo 1871, a Londra, per la questione del Mar Nero. È ben nota la circolare che nell'ottobre del 1870 fu spedita dal principe di Gortschakoff a nome del governo di Pietroburgo ai suoi rappresentanti presso le altre Potenze soscrittrici del trattato del 1856, nella quale si manifestava l'intenzione della Russia di non ritenersi più vincolata dagli obblighi di quel trattato che restringevano entro minimi termini le sue forze navali nel Mar Nero (66).

Alle prime sedute della Conferenza intervennero i plenipotenziari del regno d'Italia, dell'impero austro-ungarico, del nuovo impero germanico, dell'impero russo e dell'impero ottomano; ma non vi era rappresentata la Francia, per la critica posizione nella quale essa si trovava in quel momento. Tuttavia, i lavori procedettero oltre, e fu da quei plenipotenziari emesso di comune accordo il voto, che l'Inviato della Francia aderirebbe eventualmente ad ogni decisione che sarebbesi presa dalla Conferenza. Fu alla quinta seduta che intervenne il rappresentante della repubblica francese, il quale, al punto in cui erano giunte le cose, dichiarava di prestare quella adesione. Da tutti i plenipotenziari venne nel 13 marzo sottoscritto un trattato, che fu poscia ratificato dai diversi governi, col quale, pur mantenuto il principio della chiusura dei Dardanelli e del Bosforo, come era stato stabilito dalla convenzione separata annessa al trattato di Parigi del 1856, fecesi nullameno facoltà al Sultano di aprire i detti stretti in tempo di pace ai bastimenti da guerra delle Potenze amiche e alleate, nel caso che la Sublime Porta lo reputi necessario per difendere l'esecuzione delle stipulazioni del predetto trattato. Il Mar Nero resta aperto come per lo passato alla marina mercantile di tutte le nazioni. Per quant'è poi della

(66) Vedasi la mia monografia, *La Russia ed il trattato di Parigi del 1856*, Firenze, tip. Barbéra, 1871, nella quale esaminai, colla scorta dei principî della scienza, se la pretensione accampata dalla Russia fosse, o non, fornita di fondamento giuridico.

marina militare, si dichiararono abrogate tutte le limitazioni portate dallo stesso trattato e dall'annessa convenzione (67).

461. Vi fu una Conferenza la quale si propose di ristabilire la pace, ed è stata quella di Londra del 1864 per por termine alla guerra che si combatteva dall'Austria e dalla Prussia contro la Danimarca, per la questione dei ducati dello Schleswig-Holstein; Conferenza alla quale presero parte, oltre i plenipotenziari dei belligeranti, un rappresentante della Dieta germanica (68), e gli Inviati della Francia, della Gran Bretagna, della Russia, della Svezia e della Norvegia (69). Ma quello scopo non fu raggiunto, non avendo la Danimarca aderito ad una proposta di conciliazione fatta dalle Potenze neutre; laonde furono riprese le ostilità, e la guerra terminò col trattato di pace del 30 ottobre 1864, a cui tenne dietro la convenzione di Gastein del 14 agosto 1865, colla quale l'Austria e la Prussia, dopo di aver combattuto contro la povera Danimarca, se ne divisero le spoglie, attribuendosi la prima l'Holstein, e l'altra lo Schleswig.

462. Non mancarono delle Conferenze le quali ebbero altro scopo, che non fu quello d'impedire la guerra o di farla cessare. Così alla convenzione sanitaria firmata a Parigi nel 3 feb-

(67) Le altre disposizioni del trattato del 13 marzo 1871 si riferiscono ai lavori necessari per la libera navigazione del Danubio.

Non tralascieremo di notare, che nella prima seduta i plenipotenziari che v'intervennero riconobbero essere « un principe essentiel du Droit des « gens que aucune Puissance ne peut se delier des engagements d'un traité, « ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties « contractantes au moyen d'une entente amicale. » È il conte di Granville, presidente della Conferenza, che formulò siffatto principio, da me propugnato in detta monografia (§ X); al qual principio dichiarava posteriormente di aderire il plenipotenziario francese (Vedi *i protocolli della Conferenza presentati dal ministro degli affari esteri* (Visconti Venosta) *alla Camera dei deputati* (*nella tornata del* 23 *maggio* 1871).

(68) È stata questa la sola volta in cui l'antica Confederazione germanica esercitò il diritto di legazione attivo (Vedi titolo secondo, capo primo, § **12** e nota 4).

(69) Intervennero alla Conferenza le Potenze che aveano sottoscritto il trattato del 1852, col quale era stata regolata la successione dei predetti ducati.

braio 1852 condusse la Conferenza tenutasi ivi nel 1851 dai plenipotenziari della Sardegna, del regno di Napoli, del granducato di Toscana, dello Stato pontificio, dell'Austria, della Francia, della Gran Bretagna, della Grecia, del Portogallo, della Russia e della Turchia.

Per tacere di altri trattati, abbiamo la celebre convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864, avente il filantropico scopo di migliorare la condizione de' feriti in guerra, la quale fu stipulata in seguito alle Conferenze de' rappresentanti di quasi tutti gli Stati d'Europa (70); essendosene tenute altre posteriormente pel medesimo oggetto, e specialmente quelle che si riunirono nel 1868 allo scopo di estendere alle guerre marittime i principî che erano stati sanciti per le guerre terrestri (71).

463. Di Congressi internazionali, del genere di quelli di cui abbiamo di sopra parlato, non ve ne furono dopo il 1856; se si eccettui il Congresso che ebbe luogo nel 1863 dei so-

(70) Inviarono i loro plenipotenziari il regno d'Italia, il granducato di Baden, il regno del Belgio, il regno di Danimarca, il regno di Spagna, l'impero francese, il granducato di Assia, il regno de' Paesi-Bassi, il regno di Portogallo, il regno di Prussia, la Confederazione Svizzera, il regno di Würtemberg. Aderirono successivamente alla convenzione di Ginevra pressochè tutti gli altri Stati.

(71) Nello scorso mese di gennaio ebbe luogo a Roma la riunione di una Conferenza internazionale telegrafica, all'oggetto di stabilire delle norme uniformi circa il servizio dei telegrafi, e le relative tariffe. Ne seguì la convenzione telegrafica sottoscritta nella stessa città nel giorno 14 di quel mese dai delegati dei Governi d'Italia e degli altri Stati che concorsero o successivamente aderirono alla convenzione telegrafica internazionale, firmata a Parigi il 17 maggio 1865, e riveduta a Vienna il 21 luglio 1868.

Furono ammessi alla seduta della Conferenza, ma senza voto deliberativo, anche i rappresentanti delle Compagnie telegrafiche, i quali erano stati convocati in Roma dall'amministrazione italiana, perchè fossero ammessi per la prima volta a prendere al regolamento del servizio internazionale, a cui esse Società largamente contribuiscono, quella parte che fosse consentanea alla loro indole. All'ammissione senza voto deliberativo si è aggiunto, a maggior cautela, che l'invito d'intervenire alle discussioni dovesse loro esser rinnovato per ciascuna seduta (vedi *Bullettino telegrafico,* gennaio 1872, n. 1).

vrani della Germania, onde introdurre delle riforme nella costituzione della Confederazione germanica (72). Non mancarono all'appello che il re di Danimarca e quello di Prussia. Il governo di Berlino fece di tutto per fare andare a monte il progetto elaborato dall'Austria, rivolte essendo le sue mire ad escludere questa della Confederazione, ed acquistare per tal guisa il primato in Germania; nel quale intento riuscì colla guerra del 1866, ed avendo completamente realizzato il suo programma con quella del 1870, che ebbe per risultato la ripristinazione dell'impero germanico.

464. Vi furono, è vero, in questi ultimi anni parecchi Congressi internazionali, ma non si può dire che tali Congressi fossero vere riunioni diplomatiche, che cioè i diversi governi vi fossero rappresentati da veri plenipotenziari od agenti diplomatici. Così di tratto in tratto si riunirono nelle principali città d'Europa de' Congressi di statistica, de' Congressi medici e simili. Si tenne anche nel 1871 un Congresso internazionale marittimo a Napoli, per la riforma del giure correlativo. Ma tutte queste riunioni non ebbero per oggetto de' negoziati diplomatici; bensì vi furono emessi de' voti da coloro che vi presero parte, i quali non erano rivestiti di carattere diplomatico, affinchè dai governi d'Europa venissero sulle materie discusse adottati quei provvedimenti che si credette conveniente di proporre (73).

(72) È ben noto come nello stesso anno l'ex-imperatore Napoleone III fece la proposta di un Congresso generale degli Stati europei, la quale rimase senza risultato.

(73) Si tennero egualmente a diverse epoche de' Congressi, detti della pace e della libertà, i quali si proposero il nobile scopo di studiare i mezzi onde rendere impossibili le guerre.

TITOLO DECIMO.

Fine e sospensione delle missioni diplomatiche.

—=—

SOMMARIO.

465. Cessano le funzioni di un agente diplomatico in primo luogo, allorchè lo scopo della missione è stato raggiunto, oppure è venuto a mancare.

466. In secondo luogo, collo spirare del termine fissato per la durata della missione, o coll'arrivo o col ritorno del titolare trattandosi d'incaricato d'affari *ad interim*.

467. In terzo luogo, col richiamo del ministro, allorchè è accreditato a tempo indeterminato.

468. Come segua la presentazione della *lettera di richiamo.*

469. In qual modo venga questa trasmessa, allorchè non può esser presentata personalmente.

470. In qual caso si possa fare a meno, secondo le circostanze, della lettera di richiamo, o di chiedere l'udienza di congedo.

471. In quarto luogo, può talvolta la missione diplomatica aver termine per dichiarazione dell'Inviato, senza attendere che venga richiamato dal proprio governo. Quando possa essere adottato siffatto provvedimento.

472. In quinto luogo, può la missione cessare per dichiarazione del governo appo cui l'agente diplomatico è accreditato. Quando sia lecito ciò eseguire.

473-478. Esempi di agenti diplomatici, i quali furono rinviati in patria, dopo di avere i governi appo cui erano inviati rotto con essi ogni relazione.

479. In sesto luogo, si ritiene che cessino gli effetti delle credenziali, allorchè avvenga la morte o l'abdicazione del sovrano appo cui il ministro risiede.

480. Uso invalso nel caso in cui sia seguita la morte o l'abdicazione del sovrano da cui l'agente diplomatico era nominato.

481. Rigorosamente parlando, nel primo degli accennati casi non si dovrebbero considerare come cessati gli effetti delle credenziali.

482. Uso di rinnovare le credenziali anche nel caso di rivoluzione o di altri avvenimenti che abbiano prodotto lo spodestamento dell'uno o dell'altro de'due sovrani, oppure di un cangiamento essenziale nella forma di governo.

483. Non si può dire che in tali casi la rinnovazione sia necessaria.

484. La nomina di un nuovo ministro degli affari esteri non esercita alcuna influenza neppure sulle credenziali degli incaricati d'affari.

485-486. In quali casi le funzioni dell'Inviato rimangano soltanto interrotte.

487. Presentazione di nuove credenziali nel caso in cui venga ad un ministro attribuito un grado più elevato di quello già conferitogli.

488. Ed anche in quello in cui il nuovo grado sia inferiore al primo.

465. Conformemente alla natura legale del mandoto di cui un agente diplomatico trovasi al possesso, le sue funzioni cessano:

In primo luogo, allorchè lo scopo della missione è stato raggiunto, oppure è venuto a mancare. Così se ad un ministro sieno stati rilasciati de' pieni-poteri per negoziare un trattato, i medesimi si estinguono colla stipulazione di questo, oppure qualora vengano a rompersi le intavolate trattative.

466. In secondo luogo, collo spirare del termine fissato per la durata della missione, ovvero, quando l'Inviato è costituito soltanto *ad interim* (§ 70), coll' arrivo o col ritorno al suo posto del capo di missione; senza che tanto in un caso, come nell'altro sia necessario un formale richiamo.

467. In terzo luogo, allorchè l'agente diplomatico è accreditato presso uno Stato per un tempo indeterminato, la sua missione viene d'ordinario a cessare col suo richiamo. I governi possono, in ogni tempo, richiamare liberamente i loro Inviati, essendo in facoltà di qualunque mandante di rivocare, quando vuole, il conferito mandato.

468. Il richiamo talvolta segue per motivi estranei al mantenimento delle relazioni amichevoli fra i due paesi, e tal altra per causa di un insorto dissidio. Nel primo caso, se il ministro richiamato è presente, è d'uso che si debbano da lui osservare presso a poco le medesime formalità adempiute al suo arrivo. Laonde è con rimettere la *lettera di richiamo* al sovrano od al ministro degli affari esteri appo cui l'Inviato è accreditato, che viene da lui eseguita la notificazione ufficiale della cessazione della sua missione (1).

(1) La *lettera di richiamo* enuncia il motivo per cui questo ha luogo, se vi abbia dato causa un cambiamento di destinazione o una promozione. Al contrario, se il richiamo sia seguìto per una cattiva gestione o per qualunque altro motivo che suoni disapprovazione della condotta dell'Inviato, il governo da cui questi aveva i suoi poteri non esprime nella lettera colla quale glieli riprende le vere ragioni della sua decisione. Considerazioni politiche o riguardi personali fanno sì che egli abbia piuttosto a motivarla sulla mal ferma salute dell'agente diplomatico, o su affari di famiglia che rendono necessaria la sua partenza.

469. Ma se fosse assente allorchè viene richiamato, o se una indisposizione od altro impedimento qualunque non gli permettessero di presentare personalmente la *lettera di richiamo*, l'uso ammette che l'Inviato possa adempiere a tale dovere per iscritto, trasmettendola accompagnata da una sua lettera per prender congedo, la quale dev'esser trasmessa al capo dello Stato per mezzo del ministro degli affari esteri.

470. Avvenendo che l'agente diplomatico cessi dalle sue funzioni per disaccordo dei due governi, dipende dalle partico-

La forma delle lettere di richiamo è eguale a quella delle lettere-credenziali, e lo stile varia secondo le circostanze e la natura de' rapporti esistenti fra i due governi. Ma anche quando il richiamo del ministro abbia luogo a causa di un insorto dissidio, gli è con moderazione che conviene indicare le doglianze che l'hanno originato, onde non accrescere con un tuono di asprezza le difficoltà attuali e rendere impossibile ogni riconciliazione.

È colla interposizione del ministro degli affari esteri che gli Inviati presso il sovrano chiedono l'udienza di congedo, per presentare la lettera di richiamo, passandone una copia allo stesso ministro. Nel giorno stabilito ha luogo la presentazione, accompagnata da un *discorso* o complimento d'uso, adattato alle circostanze del momento.

Alla lettera di richiamo si usa di rispondere colla lettera *de récréance*, nella quale viene espresso la soddisfazione del sovrano o del ministro degli affari esteri pel modo con cui l'Inviato che si ritira ha presso lui adempiuto alle sue funzioni. I termini devono essere analoghi a quelli della lettera cui si risponde, e la forma è eguale a quella delle credenziali.

Ove il sovrano che la scrive abbia a lagnarsi del ministro richiamato, è raro che egli l'esprima apertamente; si è piuttosto per mezzo del suo ministro accreditato presso il sovrano a cui egli s'indirizza, che viene trasmessa la sua lagnanza, se crede di doverla fare.

Qualora l'arrivo del nuovo ministro abbia luogo prima della partenza del suo predecessore, può questi, se ne abbia l'autorizzazione, presentarlo al sovrano nell'udienza di congedo. Ma quando l'Inviato che parte non è surrogato che *ad interim* da un incaricato d'affari, tale presentazione non è fatta ordinariamente che al ministro degli affari esteri.

È d'uso che l'agente diplomatico richiamato, solleciti egualmente una udienza di congedo dai membri della famiglia del sovrano dai quali è stato graziosamente accolto durante il suo soggiorno, affine di ringraziarli per le prodigategli gentilezze, ed assicurarli de' sentimenti di amicizia che nutre per essi il principe cui va a render conto della sua gestione (Ch. De Martens, tom. 1, § 57; tom. 2, chap. III).

lari circostanze di tale disaccordo il decidere se gli sarà inviata una *lettera di richiamo*, o se egli debba partire senz'attenderla; se debbasi da lui chiedere un'*udienza di congedo*, e se la medesima gli possa essere accordata (2).

471. In quarto luogo, può talvolta la missione diplomatica aver termine per dichiarazione dell'Inviato cui era affidata, senza attendere che venga richiamato dal proprio governo. Se avvenga infatti che si commetta qualche grave violazione del Diritto delle genti a suo riguardo, o contro la nazione da lui rappresentata, sarà d'uopo che egli aspetti la lettera di richiamo per dichiarare rotte le relazioni diplomatiche fra i due paesi? L'Inviato è certamente risponsabile verso il suo governo; e trattandosi di un provvedimento che può avere funestissime conseguenze, non dovrà da lui essere adottato se non ne' casi estremi, allorchè cioè il proprio onore o la dignità del proprio paese lo richieda imperiosamente. Verificandosi tali circostanze, e sopratutto allorchè le corrispondenze col suo governo sieno interrotte o difficili, non può in alcun modo essere contrastato all'agente diplomatico il diritto di ricorrervi, senza esporre la nazione che rappresenta ad offese le più gravi ed a veri pericoli (3). Di siffatto diritto si servì nello scorso anno il rappresentante del regno d'Italia presso la reggenza di Tunisi, il quale dichiarò rotte le relazioni diplomatiche col governo del Bey, in seguito a gravissime violenze commesse a danno de' suoi connazionali stabiliti in quella reggenza, ed in dispregio de' trattati conchiusi fra i due paesi (4).

(2) Ch. De Martens, § 57. — G. F. De Martens, § 240. — Klüber, § 229. — Wheaton, *Eléments de Droit international*, part. 3, chap. 1, § 24.

(3) Klüber, § 228. — Ch. De Martens, § 56. — Dalloz, Agent diplomatique, sect. 1, art. 5, § 202. — G. F. De Martens, § 241. — Bluntschli, art. 234, et comment.

(4) Nella tornata del 7 febbraio 1871, l'onorevole deputato Macchi rivolgeva un'interrogazione al signor ministro degli affari esteri intorno a siffatte violenze, le quali furono così gravi, che misero quel rappresentante nella necessità di abbassare la bandiera, e cessare da ogni rap-

472. In quinto luogo, può la missione cessare per dichiarazione del governo appo cui l'agente diplomatico è accreditato, spedendo a questi il passaporto senza attendere il suo richiamo; fissandogli anche talvolta un termine entro cui dee aver luogo la partenza, e facendolo, secondo la gravità del caso, condurre sotto scorta sino alle frontiere. Abbiamo già veduto che a tale partito si può ricorrere allorchè avvenga che un ministro straniero siasi reso colpevevole di qualche reato nel paese in cui risiede (§ **213**), e furono altresì addotti varî esempi di agenti diplomatici a cui riguardo vi si ricorse (§§ **223**, **225**, **226**, **227**). Ma, anche senza esser seguìta la violazione delle leggi penali, se la condotta dell'Inviato abbia reso impossibile il suo ulteriore soggiorno in quel paese; oppure se sorga un grave conflitto tra i due governi, sono d'accordo i pubblicisti nel ritenere che è lecito addivenire all'accennato provvedimento (5).

473. Nè mancano altri esempi di agenti diplomatici, i quali furono costretti di tornare in patria dopo di avere i governi appo cui erano inviati rotto con essi ogni relazione.

Nel 1645, la Repubblica di Venezia fece condurre il marchese di Bedmar, ambasciatore di Spagna, sotto scorta fino alla frontiera, sotto pretesto di sottrarlo alla vendetta del popolo.

porto col governo della reggenza, raccomandando gli interessi degli Italiani ivi residenti alla protezione del rappresentante dell'impero austro-ungarico.

L'onorevole Visconti Venosta, ministro degli affari esteri, in risposta a tale interrogazione ebbe a dichiarare che il governo, dopo esaminata attentamente la questione e i rapporti pervenutigli da Tunisi, approvò la condotta del predetto Inviato, il quale ricorse a quel rimedio estremo, in seguito al rifiuto del governo del Bey di accedere ad alcune dimande di giuste riparazioni pel contegno di esso governo a riguardo degli Italiani della reggenza.

Fu in seguito alla energia dimostrata dall'egregio commendatore, avvocato Luigi Pinna, il quale appunto era il rappresentante del regno d'Italia a Tunisi, che giustizia n'è stata resa, e poterono perciò ristabilirsi le relazioni diplomatiche tra i due paesi, da lui rialzandosi la bandiera italiana che era stata prima abbassata.

(5) Ch. De Martens, *Loc. cit.* — G. F. De Martens, *Loc. cit.* — Heffter, § 223. — Wheaton, part. 3, cap. 1, § 23. — Bluntschli, art. 235.

474. Nel 1744, il marchese de la Chetardie, ambasciatore di Francia a Pietroburgo, fu immediatamente espulso dall'impero, per essersi, in una lettera che gli fu intercettata, espresso nei termini i più ingiuriosi a riguardo dell'imperatrice; oltre di averlo questa spogliato del cordone de' suoi ordini di cui l'avea precedentemente decorato.

475. Nel 1761, all'epoca del matrimonio di don Pedro colla principessa del Brasile, l'affettata dimenticanza di un biglietto d'invito che dovea inviare il cardinale Acciajuoli, nunzio del Papa a Lisbona, cagionò l'esiglio di questo ministro e una rottura colla Santa Sede (6).

476. Nel 1788, il conte di Rasoumoffsky, ministro di Russia alla Corte di Stocolma, fu obbligato di abbandonare la Svezia per aver diretto una *nota* ai ministri del re *e a tutti quelli della nazione che partecipavano al governo.* Gustavo III infatti considerò questo passo come un'offesa recata alla sua persona, accusando quell'Inviato di aver voluto porre la disunione fra il governo ed il paese, con far ritornare l'anarchia a cui avea posto termine la rivoluzione del 1772. Quell'ordine

(6) Fu il ministro degli affari esteri che comunicò l'ordine di partenza al cardinal nunzio, imponendogli, appena ricevuto l'avviso, di abbandonare immantinenti Lisbona passando dall'altra parte del fiume Tago, e di uscire dal regno nel termine preciso di quattro giorni per la via più corta.

Avuta codesta comunicazione, fu chiesto dall'Acciajuoli di poter scrivere al segretario di Stato, ma non gli venne concesso. Non è stata egualmente esaudita la preghiera da lui sporta che almeno gli si lasciasse ascoltar la messa. Conseguentemente costretto a vestirsi all'istante, fece frettolosamente la sua protesta contro la violenza esercitata verso lui, con dispregio della dignità cardinalizia di cui era rivestito, e del carattere di pubblico ministro ancora più inviolabile. Avendo in seguito radunato quei de' suoi domestici che gli erano necessari, seguì l'ufficiale da cui gli era stato trasmesso l'avviso, e montò nella fregata già pronta a riceverlo, donde fu trasportato all'opposta sponda del Tago. Alcune vetture colà l'attendevano, e sotto la scorta di trenta dragoni, destinati apparentemente a proteggerlo, ma in realtà incaricati di vegliare sulla sua persona, il nunzio arrivò, dopo un viaggio di cinque giorni, sulle frontiere di Spagna, ove la sua scorta lo lasciò (Ch. De Martens, § 56, nota *).

di partenza fece sì che per rappresaglia fosse imposto al ministro di Svezia a Pietroburgo di lasciare l'impero.

477. Nel 1812, il re di Svezia, giustamente indignato della invasione della Pomerania svedese da parte delle truppe francesi, contro la fede de' trattati e degli impegni i più solenni, ordinò al suo ministro degli esteri di dichiarare all'incaricato d'affari di Francia, che essendo la sua presenza a Stocolma *divenuta assolutamente inutile*, Sua Maestà desiderava che egli abbandonasse la Svezia al più presto possibile.

478. Citeremo per ultimo l'esempio del ministro d'Inghilterra presso il governo spagnuolo, pei cui intrighi gli fu nel 1848 notificato l'ordine di lasciare immantinenti la Spagna (7).

479. In sesto luogo, si ritiene che cessino gli effetti delle credenziali, allorchè avvenga la morte o l'abdicazione del sovrano presso cui l'agente diplomatico è inviato. In tal caso il ministro è provveduto di un nuovo titolo, affine di poter continuare nell'esercizio delle sue funzioni. Nullameno, durante l'intervallo, se si può prevedere che egli sia mantenuto al suo posto, le sue relazioni ordinarie col governo appo cui era accreditato possono continuare; e se trovisi pendente un negoziato, può il medesimo essere proseguito confidenzialmente, *sub spe rati*.

480. Qualora poi sia seguìta la morte o l'abdicazione del sovrano da cui l'agente diplomatico era stato nominato, invalse l'uso, che la validità dell'antico titolo resti confermata colla semplice notificazione dell'arrivo al trono del nuovo principe, senza esservi d'uopo della presentazione di altre credenziali; salvo che codesto principe non voglia richiamare l'Inviato nominato dal suo predecessore (8).

481. Del resto è evidente che anche nel caso diggià accennato della morte o dell' abdicazione del sovrano presso cui

(7) Ch. De Martens, § 56, nota 2 a pagine 187, 188.

(8) Ch. De Martens, *ibidem*. — G. F. De Martens, § 239. — Wheaton, parte 3, capo 1, § 23. — Vattel, § 126. — Dalloz, sect. 1, art. 5, §§ 205, 206, 207. — Bluntschli, articoli 229 e 231.

l'agente diplomatico è inviato, rigorosamente parlando, non si dovrebbero considerare come cessati gli effetti delle credenziali. Gli agenti diplomatici infatti sono i rappresentanti della propria nazione presso un'altra nazione (§§ 35, 40). Or bene, è principio ammesso nel Diritto delle genti che ogni nazione ha il carattere della identità, in forza del quale essa non subisce alcun alteramento ne' suoi rapporti colle altre nazioni, per una mutazione avvenuta nella persona del sovrano; rimane cioè sempre la stessa, quantunque ad un governante ne sia succeduto un altro. Di che necessariamente consegue che come la morte o l'abdicazione del sovrano che nominò l'Inviato non fa necessariamente cessare gli effetti delle credenziali o de' pieni-poteri, così non v'ha motivo per cui, *in diritto*, si debba considerare come terminata la missione dei ministri accreditati presso il principe che cessò di vivere oppure abdicò; eccetto che la medesima non avesse per oggetto affari puramente personali. *L'uso diplomatico* richiede al contrario la presentazione di un nuovo titolo, senza dubbio per fornire agli Inviati e ai loro sovrani l'occasione d'inaugurare solennemente le loro relazioni col nuovo monarca. Quest'uso non esiste a riguardo de' nuovi governi nelle repubbliche, allorchè cioè ha luogo l'elezione di un nuovo presidente, quantunque la posizione sia identicamente la stessa (9).

482. Anche nel caso di rivoluzione o di altri avvenimenti che abbiano prodotto lo spodestamento dell'uno o dell'altro dei due sovrani, oppure di un cangiamento essenziale nella forma di governo, invalse l' uso della rinnovazione delle credenziali. Un esempio recentissimo di siffatto uso lo fornì la caduta del secondo impero in Francia. Il governo della difesa nazionale, sorto dopo la capitolazione di Sedan, inviò all'estero nuovi agenti diplomatici, o rinnovò le credenziali a quelli accreditati da Napoleone III. Si fece altrettanto dalle Potenze straniere che vollero mettersi in relazioni ufficiali col governo

(9) BLUNTSCHLI, art. 231 e comm.

provvisorio. Avvenuto indi il riconoscimento del governo regolare costituito dall'Assemblea nazionale, furono del pari nominati nuovi ministri, o confermate le credenziali agli antichi.

483. Ma, per le ragioni diggià esposte, egli è certo che nè lo spodestamento dell'uno o dell'altro dei due sovrani, nè un cangiamento nella forma di governo hanno per effetto che sieno necessari nuovi titoli, affinchè possano gli Inviati continuare nell'esercizio delle loro funzioni. Nello stesso modo che una nazione non subisce alcun alteramento ne' suoi rapporti colle altre nazioni per una mutazione avvenuta nella persona del sovrano, così egualmente essa rimane identica, non ostante sieno avvenuti de' cangiamenti nella sua costituzione. Tali cangiamenti appartengono al Diritto pubblico interno, e non all'internazionale, pel quale è indifferente che un popolo sia governato in un modo piuttosto che in un altro. Tant'è ciò vero che l'ordine di cose creato dai trattati continua a sussistere, quand'anche una nuova dinastia sia giunta al potere, un governo democratico sia succeduto ad una monarchia, o viceversa. Non v'ha dubbio che siffatte rivoluzioni portano seco un cangiamento nella direzione politica, e quindi è poco probabile che gli Inviati scelti dal caduto governo possiedano anche la confidenza del nuovo. Ma tale ragionamento altro non prova se non la facoltà che ha codesto governo di richiamarli, affinchè prendano il loro posto persone colle quali esso possa fare a fidanza. Qualora però non sia seguito il richiamo, devono le Potenze straniere in ciò ravvisare una prova della fiducia che si ripone nei ministri del cessato governo, senza che per poter trattare coi medesimi sia necessaria la presentazione di nuove credenziali o di nuovi pieni-poteri. Devesi ben inteso eccettuare il caso in cui il cangiamento avvenuto nell'organismo politico abbia tolto al capo dello Stato l'esercizio del diritto di legazione; essendo in tal caso necessario che i ministri inviati all'estero sieno confermati dall'autorità cui, giusta la riforma seguìta nella costituzione, venne conferito tale esercizio.

Che se si supponga avvenuto il mutamento nello Stato appo cui l'Inviato è in missione, è sufficiente che quello da lui rappresentato siasi messo in relazione col nuovo governo, affinchè il carattere di cui è rivestito continui a spiegare la sua efficacia.

484. La nomina di un nuovo ministro degli affari esteri non esercita alcuna influenza neppure sulle lettere credenziali degli incaricati d'affari, vale a dire, non hanno questi d'uopo di un nuovo titolo per continuare nella loro missione, quantunque il portafoglio degli affari esteri sia passato ad altre mani nel loro paese, od in quello in cui risiedono.

485. In alcuni casi le funzioni dell'Inviato non cessano totalmente, ma rimangono soltanto interrotte. Tale cosa avviene anzi tutto alloraquando, senza che abbia luogo la rottura delle relazioni diplomatiche, sorsero tuttavia delle difficoltà fra i due Stati, le quali hanno per effetto di sospenderle temporaneamente, rimanendo i relativi ministri al loro posto, per non essere perduta ogni speranza di un amichevole componimento.

486. Del pari può seguire la interruzione della missione diplomatica, allorchè sopraggiungano delle cause le quali impediscano all'Inviato di adempiere alle sue funzioni: come avverrebbe nel caso di rottura delle comunicazioni, od in quello di una sua malattia, qualora non sia possibile una rappresentanza *ad interim*. In tali casi, è considerata come sospesa nell'intervallo la validità delle credenziali; riprendendo queste il loro vigore col cessare della causa che avea prodotto la sospensione.

487. Avviene talvolta che un agente diplomatico sia incaricato dal suo governo di compiere una missione speciale nel paese in cui risiede, la quale si vuol circondare di uno splendore particolare, e quindi che, per quest'occasione e temporaneamente, gli venga attribuito un grado più elevato di quello già conferitogli (10). In questo caso, è colla presentazione di

(10) Può, a mo' d'esempio, ciò avvenire per assistere all'incoronamento del sovrano; per rimettergli le insegne di un ordine cavalleresco emi-

nuove credenziali che egli può far conoscere la sua novella qualità; riprendendo, dopo terminata la sua missione temporanea, la posizione che avea anteriormente.

Anche nel caso in cui il carattere più elevato che il ministro ha ricevuto l'ordine di spiegare gli sia stato conferito definitivamente, l'uso vuole che gli sieno spedite nuove credenziali, affinchè egli possa far conoscere la determinazione presa dal suo costituente. Nulla però impedisce che lo Stato appo cui risiede l'Inviato si contenti di una semplice notificazione della modificazione apportata al suo grado, che gli basti cioè di conoscere che il rappresentante straniero, verbigrazia, da ministro-residente fu promosso a ministro plenipotenziario ed inviato straordinario, senza che occorrano nuove credenziali (11).

488. Può egualmente aver luogo il caso contrario: che cioè un sovrano giudichi conveniente, sia per reciprocità di fatto, sia per economia, di farsi rappresentare in un paese da una legazione, per esempio, di seconda classe, mentre prima lo era da una ambasciata, e quindi che il ministro cui si vuol conservare il posto di capo di missione veda abbassato il suo grado. Tale caso è veramente rarissimo, perocchè quando ad una legazione è attribuita una classe inferiore a quella che avea precedentemente, è naturale che avvenga un cambiamento nel personale di essa. Così nell'addotto esempio è certo che all'ambasciatore si farà succedere un ministro plenipotenziario e inviato straordinario. Ma ove realmente avvenga l'abbassamento di grado, l'agente diplomatico, nell'udienza a lui accordata a tale effetto, presenta la sua lettera di richiamo nella prima qualità, ed in pari tempo la nuova credenziale per

nente; per fargli, a nome di uno dei principi della famiglia del sovrano rappresentato dall'Inviato, la dimanda solenne della mano di una delle principesse della famiglia regnante; pel matrimonio di una principessa della famiglia del suo sovrano col sovrano del paese o coll'erede del trono, ecc.

(11) Bluntschli, art. 236, et comment.

render nota la seconda, affinchè in tal modo non gli vengano resi che gli onori a questa inerenti. Nulla però osta, giusta quanto s'è detto precedentemente, che come dell'elevamento, così dell'abbassamento di grado, venga ufficialmente fatto consapevole il governo appo cui il ministro è accreditato, senza che sia necessario l'invio di nuove credenziali.

TITOLO UNDECIMO.

Effetti della fine e della sospensione delle missioni diplomatiche.

—=—

SOMMARIO.

489. Qualunque sia il motivo che abbia posto termine alla missione diplomatica, o che ne abbia sospeso il corso, non cessa per questo immantinenti il carattere internazionale dell'Inviato. Nel mondo antico e nel medio evo esisteva l'uso, in caso di dissensione o di rottura soppraggiunta fra due governi, di abbandonarsi ad atti di violenza, soventi di un'atrocità enorme, verso gli Inviati diplomatici reciproci. Ma già da lungo tempo,

come fu detto altra volta (§ **137**), prevalse appo le nazioni civili la massima che la persona del ministro straniero è inviolabile perfino presso il nemico.

490. È ben vero che qualche pubblicista ebbe a sostenere che alloraquando è il sovrano dell'ambasciatore che dichiara la guerra, la inviolabilità di questi cessa immantinenti per effetto della dichiarazione, e quindi che, a rigore, può egli esser tenuto come prigioniero; dovendo a sè imputare il suo costituente di non averlo avvertito a tempo per poter partire con piena sicurezza. Se non che, non tralascia il Gérard de Rayneval, appena enunciato cotesto principio di una severità eccessiva, di affrettarsi a riconoscere che il medesimo è contrario all'uso generale de' principi cristiani. Può un agente diplomatico esser personalmente risponsabile de' torti del suo sovrano? (1)

Tanto meno egli perde il carattere internazionale, se la guerra venga intimata dal sovrano presso cui risiede, o se la sua missione sia cessata intieramente per altro motivo. È principio generalmente ammesso dai pubblicisti che la inviolabilità degli Inviati dev'esser garantita non solo all'arrivo, ma pur anco alla partenza, che cioè tale prerogativa continua finchè l'agente diplomatico non abbia abbandonato il territorio dello Stato appo cui era accreditato (§ **136**). Egli però dee partire senza ritardo, e tostochè i suoi affari a lui il permettano. Se vuol restare nel paese in cui adempiva precedentemente alle funzioni di ministro straniero, diviene semplice cittadino, e non ha più il diritto di esigere una protezione speciale (2).

491. In quanto alla immunità dalla giurisdizione locale, secondo il comune avviso dei pubblicisti, si ritiene che tale prerogativa competa ad un Inviato straniero, al pari di quella dell'inviolabilità, finchè egli non sia rientrato, od almeno non

(1) Gérard de Rayneval, *Op. cit.*, append. 2, 8, 9.

(2) Bluntschli, art. 239, et comm. — Heffter, § 224. — Ch. De Martens, § 56. — G. F. De Martens, § 214. — Klüber, § 228. — Vattel, § 126. — Wheaton, § 23.

sia potuto rientrare comodamente in patria; e ciò per effetto della *extraterritorialità*, la quale sino a quell'epoca non è per anco cessata.

492. Ne fu già dato di confutare siffatta dottrina, per quanto si riferisce all'immunità in materia civile (§ **182**); e valgono le stesse ragioni per gli affari penali. Si concepisce benissimo che i riguardi dovuti alla nazione, da cui il ministro era stato inviato, richiedono che egli possa invocare la inviolabilità fino a tanto che non abbia avuto luogo il suo rimpatriamento. Ma si manca forse a questi riguardi, invocando contro lui l'azione della giustizia, sia per obbligazioni contratte verso gli abitanti del paese, sia per reati ivi commessi?

493. Secondo l'Heffter, soltanto le azioni civili potrebbero esser promosse contro un ministro straniero, il quale, dopo aver cessato dalle sue funzioni, continuasse a risiedere nel paese appo cui era inviato, ed anche per obbligazioni contratte anteriormente. Al contrario, se si tratti di crimini o di delitti commessi dall'agente diplomatico o dalle persone del suo seguito pendente la durata delle sue funzioni, l'esercizio dell'azione penale è paralizzato a loro riguardo dalla finzione della *extraterritorialità*, che li fa considerare come non aventi punto abbandonato il territorio del loro sovrano (3).

494. È però evidente il rilevare come anche tale teoria non abbia fondamento giuridico. Si ammetta pure l'accennata finzione: ma potrà essa spiegare efficacia, quantunque, avendo avuto termine la missione del ministro, sia in lui cessato il carattere in forza del quale si considerava come giuridicamente aderente al territorio del suo paese?

495. Allorchè, in seguito ad avvenimenti impreveduti, trovisi l'Inviato nella necessità di sospendere le sue funzioni, rimanendo fermo al suo posto (§§ **485**, **486**), egli non è spogliato per questo delle prerogative inerenti al suo carattere pubblico; avendo la sospensione soltanto per effetto d'interrompere le relazioni da Stato a Stato.

(3) Heffter, § 226.

496. Qualora la missione abbia termine per la morte del ministro (4), importa allo Stato che egli rappresentava di tutelare i suoi interessi, e di prevenire qualunque indiscrezione nella casa abitata dal medesimo, specialmente per le carte e per quanto si riferisce all'ufficio che era a lui commesso. Egli è perciò che l'apposizione dei sigilli e la formazione dell'inventario de'beni della successione del defunto appartengono esclusivamente alla giurisdizione di esso Stato. Tale diritto è esercitato dal segretario della legazione, ed in sua mancanza da ministro di una Potenza amica, il quale si serve per l'apposizione de' sigilli del suggello della sua propria legazione. Di tutto viene disteso un processo verbale in doppio o in triplo originale. All'arrivo dell'Inviato successore del ministro deceduto, la rimozione de' sigilli è fatta, in sua presenza, dall'agente diplomatico che li avea apposti, e si distende un nuovo processo-verbale per accertare cotesto fatto.

497. L'intervento delle autorità locali può seguire soltanto nel caso di assoluta necessità, qualora, cioè, nel luogo in cui avvenne la morte del capo di missione non si trovasse nè il segretario della legazione, nè un ministro od agente diplomatico di una Potenza amica, il quale possa provvedere alla sicurezza degli archivi. Ma codeste autorità dovranno astenersi dall'esame delle carte dell'Inviato, limitandosi a metterle in sicuro (5).

498. Quantunque, a rigore, ponendo termine il decesso del ministro alla di lui missione, cessino per tal guisa le sue prerogative, e quindi anche quelle delle persone del suo seguito,

(4) Relativamente alla sepoltura degli Inviati stranieri non esiste alcun cerimoniale particolare. Uno scrittore dell'epoca di Luigi XIV, dice l'Heffter, ha fatto quest'osservazione singolarmente spirituale: « tostochè « un ambasciatore è morto, egli rientra immantinente nella vita privata. » La famiglia, se ne esprime il desiderio, conserva il diritto di far trasportare la spoglia mortale del suo capo nella di lui patria; e l'autorità locale non dee porvi alcun impedimento (HEFFTER, § 225. — CH. DE MARTENS, § 59. — G. F. DE MARTENS, § 242. — KLÜBER, § 230).

(5) CH. DE MARTENS, *Loc. cit.* — HEFFTER, *Loc. cit.* — G. F. DE MARTENS, § 243. — BLUNTSCHLI, art. 240.

nullameno invalse l'uso fra le nazioni che la famiglia dell'Inviato deceduto, unitamente ai domestici addetti al suo servizio, continuino a godere, per un tempo limitato, delle immunità di cui erano al possesso lui vivente. In quanto poi al personale ufficiale propriamente detto, la condizione giuridica di coloro che lo costituiscono, nel modo che fu già indicato (§ 279), non cangia, finchè essi trovansi addetti al servizio della missione.

499. È altresì massima generalmente riconosciuta che, considerandosi l'Inviato come deceduto in paese straniero, le cose mobili appartenenti alla sua successione si devono consegnare ai di lui eredi, libere dai diritti di mutazione di proprietà e da qualunque altro peso. Al contrario, cadendo sempre i beni immobili sotto la giurisdizione del paese ove si trovano, non possono gli eredi sottrarsi ai pesi di qualsivoglia genere stabiliti dalle leggi locali sopra i medesimi beni.

FINE DEL PRIMO VOLUME.

LIBRI CITATI NEL PRIMO VOLUME

Achenwall, *De jure civitatis.*
Arumæus, *De jure publico.*
Austin, *Jurisprudence determined.*
Avaux, *Mémoires.*
Beach Lawrence, *Commentaire sur les éléments du Droit international et sur l'histoire du Droit des gens* de Henry Wheaton.
Beccaria, *Dei delitti e delle pene.*
Bello, *Principios de Derecho international.*
Bianchi, *Storia documentata della diplomazia europea in Italia.*
Blackstone, *Commentarie on the english law.*
Bluntschli, *Droit international codifié*, traduction du Lardy.
Borsari, *Dell'azione penale.*
Buccellati, *Osservazioni intorno al progetto del Codice penale del Regno d'Italia.*
Burlamaqui, *Principes du Droit des gens.*
Bynkersoek, *De foro legatorum.*
» *Quœstiones juris publici.*
Calvo, *Derecho international teorico y practico de l'Europa y America.*
Casanova, *Del Diritto internazionale.*
Cérémonial diplomatique.
Cesare, *De bello civili.*
Cicerone, *In Verrem.*

Cocejus, *Jus civile controversum.*
» *De legationibus.*
Codice penale toscano illustrato sulla scorta delle fonti del diritto e della giurisprudenza.
Cornelio Nipote, *Vita Pelopidæ.*
Covarruvia, *Practicæ quæstiones.*
Dalloz, *Répertoire de jurisprudence.*
De Martens Ch., *Le guide diplomatique*, cinquième édition.
» *Causes célèbres du Droit des gens.*
» *Tableau des relations extérieures des puissances de l'Europe.*
De Martens G. F., *Precis du Droit des gens moderne de l'Europe.*
De Real, *Science de gouvernement.*
De Vera, *Le parfait ambassadeur.*
Eichorn, *Droit privé.*
Ellinger, *Manuale del Diritto civile austriaco.*
Eschbac, *Introduction générale à l'étude de Droit.*
Esperson, *Diritto cambiario internazionale.*
» *Il principio di nazionalità applicato alle relazioni civili internazionali.*
» *La questione anglo-americana dell'*Alabama.
» *La Russia e il trattato di Parigi del* 1856.
» *Può il governo provvisorio di Parigi conchiudere la pace colla Prussia?*
Exposé des États-Unis présenté au Tribunal d'arbitrage réuni a Genève.
Favard, *Répertoire.*
Felice, *Leçons du Droit des gens.*
Filangieri, *La scienza della legislazione.*
Foelix, *Droit international privé.*
Garcia De La Vega, *Guide pratique des agents du ministère des affairs étrangers de Belgique.*
Garden, *Traité complet de diplomatie.*
Genina, *Trattato elementare teorico pratico di Diritto penale secondo il Codice sardo del* 1839.
Gentile, *De legationibus.*

Grotius, *De jure belli et pacis.*
Gurdling, *Jus naturæ et gentium.*
Hautefeuille, *Questions de Droit maritime international.*
Heffter, *Le Droit international public de l'Europe*, traduction de Bergson.
Helie, *Traité d'instruction criminelle.*
Henault, *Abregé cronologique de l'histoire de France.*
Hotman, *Traité de l'ambassadeur.*
Hubero, *De jure civitatis.*
Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe.*
Lacroix, *Histoire de Timur-Bec.*
Lagraverend, *Legislation criminelle.*
Lamberty, *Mémoires.*
Lampredi, *Diritto pubblico universale.*
Laurent, *Études sur l'histoire de l'humanité.*
Lecot de Magnitot, *Dictionnaire de Droit public.*
Leyser, *De legatis transeuntibus.*
Locré, *Legislation civile.*
» *Esprit de Code de Napoléon.*
Maillardière, *Precis du Droit des gens.*
Mamiani, *Di un nuovo Diritto europeo.*
Mangin, *Action publique.*
Manuale forense.
Massé, *Le Droit commercial dans ses rapports avec le Droit des gens et le Droit civil.*
Merlin, *Répertoire de jurisprudence.*
Mittermajer, *Principes du Droit privé allemand.*
Mœrselar, *Legatus.*
Montesquieu, *Esprit des lois.*
Morin, *Dictionnaire de Droit criminel.*
Nevers, *Mémoires.*
Ortolan, *Régles internationales et diplomatie de la mer.*
Paalzov, *Handbuch für praktische Rechtsgelehrt.*
Pardessus, *Cours de Droit commercial.*
Perezius, *Prælectiones in Codicem.*
» *De legationibus.*

Phillimore, *Commentaries upon international law.*
Pierantoni, *La questione anglo-americana dell'* Alabama.
Rauter, *Traité théorique et pratique de Droit criminel français.*
Rayneval, *Institutions du Droit de nature et des gens.*
Revue de Droit international et de législation comparée.
Rocco, *Diritto civile internazionale.*
Sarpi, *Storia del Concilio di Trento.*
Savigny, *Traité du droit romain.*
Strombek, *Egœnzungen des allgemeinen Landrechts.*
Sully, *Mémoires.*
Tacito, *Annali.*
Thomasius, *Jurisprudentia divina.*
» *De jure asili legatorum.*
Tito Livio, *Decadi.*
Vattel, *Le Droit des gens.*
Villefort, *Du privilège qui exempte le ministre public de la jurisdition locale.*
Viquefort, *L'ambassadeur et ses fonctions.*
» *Mémoires sur les ambassadeurs.*
Voet, *Pandectœ.*
Wheaton, *Éléments du Droit internationational.*
» *Histoire sur le progrès du Droit des gens.*
Zachariæ, *Thémis allemande.*
Zouch, *De jure feciali.*

INDICE

TITOLO PRIMO.

Origine delle legazioni.

TITOLO SECONDO.

Diritto di legazione.

CAPO PRIMO.

Diritto di legazione attivo.

CAPO SECONDO.

Diritto di legazione passivo.

TITOLO TERZO.

Classificazione degli agenti diplomatici.

TITOLO QUARTO.

Principio della missione diplomatica.

TITOLO QUINTO.

Diritti e privilegi degli agenti diplomatici.

CAPO PRIMO.

Inviolabilità.

CAPO SECONDO

Indipendenza degli agenti diplomatici.

SEZIONE PRIMA.

Immunità dalla giurisdizione civile.

SEZIONE SECONDA.

Immunità dalla giurisdizione penale.

SEZIONE TERZA.

Immunità locale.

SEZIONE QUARTA.

Condizione giuridica delle persone appartenenti al seguito dell'agente diplomatico, e giurisdizione che egli può esercitare su di esse.

CAPO TERZO.

Altre prerogative degli agenti diplomatici.

TITOLO SESTO.

Prerogative degli agenti diplomatici negli Stati appo i quali non sono accreditati.

TITOLO SETTIMO

Doveri e funzioni degli agenti diplomatici.

TITOLO OTTAVO.

Buoni uffizi, mediazione, arbitrato.

TITOLO NONO.

Congressi e Conferenze.

TITOLO DECIMO.

Fine e sospensione delle missioni diplomatiche.

TITOLO UNDECIMO.

Effetti della fine e della sospensione delle missioni diplomatiche.

ERRATA-CORRIGE

a pagina	linea	in luogo di	si legga
70	35	onore	orrore
92	34	ungantur	fungantur
170	7	delle prerogative	alle prerogative
171	24-25	durante il soggiorno di questo nel territorio straniero, la quale partecipa delle sue prerogative,	la quale, durante il soggiorno di questo nel territorio straniero, partecipa alle sue prerogative,
177	6	non sieno sudditi austriaci, ed essendo sudditi austriaci;	non sieno sudditi austriaci; ed essendo sudditi austriaci,
194	33	5 luglio	3 luglio
240	37	art. 8.	art. 1.
249	24	inglese	americano
312	1	mandoto	mandato

APPENDICE

AL

TITOLO OTTAVO

—=—

Buoni uffizi, mediazione, arbitrato.

Era già stampato il presente volume, e non mancava che di farne la pubblicazione, allorchè fummo lieti di leggere nei giornali, che la vertenza anglo-americana dell'*Alabama* si può dire oramai risolta, essendo state tolte di mezzo le difficoltà relative ai *danni indiretti*, sulle quali non erano riuscite a mettersi d'accordo le due Potenze interessate, difficoltà che servivano d'inciampo all'esecuzione del trattato di Washington.

Il tribunale degli arbitri si radunava il 15 giugno, e nella seduta del 19 il presidente, conte Sclopis, arbitro nominato dal governo italiano, presentava la seguente proposta:

« La domanda formolata dall'agente del governo inglese essendo attualmente sottoposta alla considerazione degli arbitri, il presidente del tribunale, conte Sclopis, propone di fare, in nome degli arbitri, alle parti interessate, la seguente comunicazione:

« Gli arbitri desiderano che sia bene inteso che nelle osservazioni che essi presenteranno, non prendano in considerazione che la domanda formolata dall'agente del governo inglese, domanda avente per iscopo di ottenere un aggiornamento che potrebbe prolungarsi sino al mese di febbraio dell'anno prossimo; ed i motivi in appoggio di questa domanda, cioè: la differenza d'opinione che esiste fra il governo inglese ed il governo degli Stati-Uniti, quanto alla competenza del tribunale di giudicare, in forza del trattato di Washington, dei reclami presentati nel Memoriale degli Stati-Uniti, riguardo ai danni classificati nelle seguenti categorie, cioè:

« 1.° Perdite sofferte in seguito al passaggio sotto la bandiera inglese, della marina mercantile degli Stati-Uniti;

« 2.° Elevazione nel prezzo dei premi di assicurazione;

« 3.° Prolungamento della guerra ed aumento considerevole delle spese della guerra e della repressione della insurrezione.

« Ed infine la speranza a cui non rinunzia il governo inglese che, se a questo scopo si accordasse un intervallo sufficiente, sarebbe possibile con ispeciali trattative riuscire alla conclusione di una convenzione supplementare ed alla risoluzione della difficoltà che si è presentata.

« Gli arbitri non si propongono di emettere esplicitamente nè implicitamente alcun parere sul punto controverso fra i due governi relativamente alla interpretazione o agli effetti del trattato; ma sembra loro evidente che l'aggiornamento non può avere altro scopo che di fornire ai due governi il mezzo di determinare se i reclami in questione saranno o no sottoposti alla decisione degli arbitri. Sembra loro evidente che la differenza fra i due governi sopra questo punto potrebbe togliere all'aggiornamento qualunque effetto utile, e forse anche condurrebbe, dopo parecchi mesi di dilazione e di penosa incertezza per le due nazioni, ad un risultato che i due governi deplorerebbero ugualmente, cioè l'insuccesso incompleto del progetto d'arbitrato.

« In questo stato di cose gli arbitri giudicano conveniente dichiarare; che dopo uno studio accurato di tutto ciò che fu detto dal governo degli Stati-Uniti in appoggio dei suoi reclami, essi sono arrivati *tutti, e ciascuno individualmente*, alla seguente conclusione: « Che questi reclami, secondo i principî del Diritto internazionale applicabili in simile caso, non costituiscono una base sufficiente per fondare un giudizio di compensazione o un calcolo d'indennità fra nazioni, e che secondo questi stessi principî, i detti reclami dovrebbero essere intie-

ramente esclusi dalle considerazioni del tribunale nel suo giudizio, quand'anche non vi fosse stato disaccordo fra i due governi relativamente alla competenza del tribunale a deciderne.

« È per ottenere un accomodamento sugli altri reclami su cui il tribunale è chiamato a pronunziarsi, senza che vi sia opposizione per parte dell'Inghilterra, che gli arbitri hanno giudicato conveniente presentare alle parti interessate questa espressione dell'opinione che si sono formata sulla questione di diritto pubblico compresa in quest'affare, perchè dopo questa dichiarazione del tribunale, il governo degli Stati Uniti possa esaminare se a riguardo dei reclami presentati in primo ordine, non potesse trovare un mezzo che prosciogliesse il tribunale dalla necessità di pronunziarsi relativamente alla domanda di aggiornamento formolata dal governo inglese. »

Fu in seguito a questa dichiarazione collettiva che il tribunale si aggiornò al 26 corrente, per lasciare al governo degli Stati-Uniti il tempo di deliberare. Ma la risposta arrivò più presto che si credesse, ed il conte Sclopis decise di convocare immediatamente gli arbitri, cioè martedì 25 giugno, invece di mercoledì.

In questa seduta, il signor Davis, in nome del suo governo ha dichiarato che in seguito all'opinione espressa dagli arbitri, relativamente ai reclami pei danni indiretti, il governo degli Stati-Uniti non insisteva più su detti reclami, onde questi potevano essere esclusi da ogni considerazione per parte del tribunale nel giudizio che questo dovrà pronunziare, qualunque sia per essere tale giudizio.

Lord Tenterden, rappresentante dell'Inghilterra, accettando questa dichiarazione, domandò a sua volta di riferirne al suo governo; fu quindi deciso un aggiornamento di 48 ore, cioè, fino a giovedì. La risposta dell'Inghilterra non poteva essere dubbia, ed il conte Sclopis potè giovedì, 27 giugno, pronunziare il seguente giudizio:

« Il conte Sclopis

« In nome di tutti gli arbitri

« Dichiara :

« 1.° Che i diversi reclami pei danni indiretti, contemplati nel Memoriale presentato dal governo degli Stati-Uniti e rilevati nel Memoriale inglese, sono e saranno ormai intieramente esclusi dalle considerazioni del tribunale. »

Ed incarica il suo segretario di prendere atto di questa dichiarazione e di inserirla nel processo verbale delle deliberazioni d'oggi.

« 2.° Informa nello stesso tempo lord Tenterden che il tribunale ha acconsentito, sulla sua domanda, ad accordargli una dilazione di 15 giorni, perchè egli possa terminare il suo lavoro e la pubblicazione dei documenti giustificativi, sospesi ed arrestati nell'incertezza sul risultato finale della conferenza. »

Lord Tenterden ha fatto poscia distribuire a ciascuno degli arbitri ed ai loro consiglieri un doppio esemplare del suo Memoriale.

Poi il conte Sclopis ha pronunziato il seguente discorso:

« Al momento in cui è per sciogliersi il nodo di quelle complicanze che minacciarono d'impedire l'esecuzione del trattato di Washington, al momento in cui i nostri lavori sono per mettersi sopra di una via piana e regolare, permettetemi di assicurarvi, cari e onorevoli colleghi, quanto io apprezzi altamente il segnalato onore di sedermi con voi in questo tribunale arbitrale, su cui sono fissi gli occhi del mondo civile.

« Permettetemi nello stesso tempo di assicurarvi della gratitudine che io vi debbo per la prova lusinghiera di stima accordatami da voi, invitandomi ad occupare lo scranno presidenziale. Per quanto sia poco meritato, io sono sensibile all'onore di tale distinzione, e più sensibile ancora all'aiuto che io spero voi vorrete bene accordarmi, poichè sarà soltanto per voi, se io non sembrerò del tutto inidoneo alla carica che occupo.

« La riunione di questo tribunale significa per sè stessa che le idee che dirigono la politica delle nazioni più avanzate nella via della civiltà, hanno preso una nuova direzione.

« Noi siamo giunti ad un'epoca, in cui, nell'alta sfera della politica, lo spirito di moderazione e i sentimenti di equità incominciano a prevalere sopra le vecchie tendenze arbitrarie nello stesso tempo che insolenti, a diminuire le cagioni delle guerre, a lenire le disgrazie che queste portano seco, e a porre gl'interessi dell'umanità al di sopra di quelli della politica.

« Questa è l'opera verso la quale ogni grande intelligenza, ogni cuore generoso si volge con viva simpatia. E con molta gioia si riconosce il compimento di quei desiderî così nobilmente espressi dal Congresso di Parigi nel 1856, cioè, che gli Stati, fra cui esistono cagioni di discordia, prima di ricorrere alle armi, debbano, per quanto lo permettano le circostanze, sottoporre le loro divergenze ai buoni uffici delle Potenze amiche.

« Del pari eccellenti risultati produsse la dichiarazione di quello stesso Congresso, rispetto all'abolizione di molti di quegli usi che tendono a diminuire il rispetto per le proprietà private. E finalmente non possiamo dimenticare, in questa occasione, la Convenzione di Ginevra, che ha posto sotto la protezione speciale delle leggi internazionali gl'impulsi della generosa carità sui campi di battaglia. È naturale il lamentare che i giusti e savi concetti del Congresso di Parigi non fossero prontamente secondati dagli eventi. Gli animi più generosi hanno sofferto un crudele disinganno, ma l'autorità morale dei principî così proclamata, non è stata per nulla menomata. Grazie all'iniziativa degli uomini che presiedono ai destini dell'Inghilterra e degli Stati-Uniti, quest'idea generosa ha cominciato a portare i suoi frutti. Il nobile tentativo di applicare le regole calme e serene della legge alle ardenti questioni della politica, comincia a praticarsi.

« La storia contemporanea racconterà ai posteri che, anche nel fervore delle più vive rimostranze, i popoli dei due Paesi non hanno trascurato di lasciare la via aperta ad un accomodamento accettabile per gli amici della pace e del progresso.

« Nonostante la lunghezza inevitabile dei negoziati intralciati dalle varie correnti della opinione pubblica, lo scopo di questi tentativi magnanimi non fu mai perduto di mira: niuno potè disconoscere l'insigne vantaggio dell'arbitrato per cui due governi rinunciarono a quel privilegio così caro alle ambizioni volgari di farsi giustizia colle proprie forze: ciò ha richiesto necessariamente una rara fermezza nelle proprie convinzioni, e una devozione a tutta prova agl'interessi dell'umanità.

« Non senza ragione il primo ministro dell'Inghilterra ha parlato del trattato di Washington in termini che indicano ad un tempo e la grandezza e la difficoltà dell'impresa.

« Può dirsi che la speranza che noi vagheggiamo è troppo splendida per essere incarnata in un mondo di miseria come è quello in cui viviamo, ma questa speranza è almeno degna degli sforzi che noi facciamo per assicurarci, se è possibile, di sottomettere le divergenze di opinioni fra due nazioni al giudizio di un tribunale di ragione invece che al cruento tribunale delle armi.

« La storia racconterà che le due grandi Potenze, restando pur ferme nelle loro idee rispettive, si sono applicate nondimeno alla conservazione della pace, e questo hanno fatto non soltanto per loro proprio vantaggio, quanto per stabilire un precedente buono per le altre

nazioni. Si è detto che il trionfo di ogni grande idea non è che quistione di tempo. Lasciate, o signori, che ci congratuliamo con noi stessi nell'assistere alla realizzazione di un concetto che promette di essere fecondo dei migliori risultati, e lasciateci sperare che questi desiderì che noi oggi esprimiamo possano essere soddisfatti pienamente in avvenire. Noi abbiamo udito quel terribile assioma: « La forza crea il diritto. » Ma non è questa una sfida gittata alla moderna civiltà? Noi abbiamo vissuto tanto da vedere la politica prender consiglio dalla giustizia per schivare gli abusi della forza. La civiltà deve essere altera di questo omaggio reso alla sua potenza. E non ci scoraggiamo, perchè la quistione che noi siamo chiamati a risolvere, non è riescita a buon termine se non dopo lunga agitazione. Lasciateci piuttosto riconoscere la importanza dei documenti posti dinanzi a noi e degli argomenti dai quali essi sono stati appoggiati.

« Le lunghe ricerche hanno ordinariamente per effetto buone e soddisfacenti soluzioni. Quanto più i fiumi sono stati scandagliati, tanto più la navigazione è sicura. Il diritto della nazione è stato troppo spesso considerato come una specie di terreno sabbioso su cui fosse impossibile di avanzare con passo sicuro. Sarebbe troppo lo sperare che i nostri sforzi possano dare molta solidità a questo terreno.

« L'oggetto delle nostre deliberazioni domanda studî vasti quanto serî. Noi dobbiamo esaminarlo da differenti lati; e coll'occhio acuto e penetrante del magistrato, e ad ogni modo con un profondo sentimento di equità e di assoluta imparzialità. Noi contiamo sopra l'aiuto più vivo da parte degli agenti delle due Potenze accreditati dinanzi al nostro tribunale. La loro elevata intelligenza e il loro zelo illuminato ci sono perfettamente noti.

« In una parola, il tribunale conta sull'assistenza degli agenti delle alte parti contendenti rappresentate da egregi giureconsulti, il cui nome solo vale per elogio. Noi crediamo che essi coopereranno sinceramente con noi in ciò che deve essere non solo opera di giustizia, ma ancora di pacificazione in grado eminente. Possiamo noi soddisfare completamente alle intenzioni delle Potenze che ci hanno onorati di tale scelta. Possiamo coll'aiuto di Dio compiere una missione che ponga un termine a lunghe e penose divergenze, e che non sarà senza efficacia pel mantenimento della pace nel mondo e pel progresso della civiltà. I vostri desiderî, o onorevoli colleghi, saranno senza dubbio concordi coi mieî. Voi desidererete che noi possiamo essere mezzi adatti per prevenire in avvenire le necessità di conflitti sanguinosi e per rafforzare l'impero

della ragione. Con questa ridente speranza io sono lieto di rammentare le parole di Giorgio Washington, l'eroe dell'America:

« Se v'ha una verità fortemente stabilita è questa, che quaggiù avvi un legame indissolubile fra le pure massime di una politica onesta e magnanima, e le stabili ricompense della prosperità e della pubblica felicità. »

Questo discorso fu accolto con grande favore (1).
Il tribunale si è quindi aggiornato al 15 luglio.

Tolte di mezzo pertanto le difficoltà relative ai danni *indiretti*, potranno gli arbitri pronunziare fra breve il loro giudizio sulle questioni che si riferiscono alle altre domande presentate dal Governo di Washington. E ciò è in gran parte dovuto al conte Sclopis, essendo stato egli che, come si disse, prese l'iniziativa per l'accennata proposta, proposta che ottenne l'approvazione *unanime* dei suoi colleghi, vale a dire, anche dell'arbitro nominato dagli Stati-Uniti.

Per tal guisa toccherà all'Italia l'alto onore di porre il suo nome al finale verdetto che sarà proferito per regolare definitivamente ogni controversia fra le due Potenze interessate.

Tale verdetto costituirà una luminosa prova degli immensi progressi che fece ai nostri giorni il Diritto internazionale, e servirà di risposta a coloro da cui si proclama che fra le nazioni non è la forza del diritto, bensì il diritto del più forte quello che esercita il suo impero.

Pavia, *4 luglio* 1872.

(1) Ci siamo serviti della traduzione che si legge nei giornali, perocchè non ne fu peranco dato di vedere il testo del discorso pronunziato a Ginevra dallo Sclopis.